

قلاع العولمة

(عن صندوق النقد الدولى، والبنك الدولى، والمقترضين)

تأليف: نيرى وودز
ترجمة: محمد رشدى محمد سالم

1601

قلاع العولمة

(عن صندوق النقد الدولى، والبنك الدولى، والمقترضين)

المركز القومى للترجمة
إشراف : جابر عصفور

- العدد : 1601
- قلاع العولمة
- نيرى وودز
- محمد رشدى محمد سالم
- الطبعة الأولى 2010

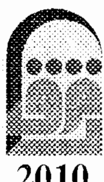
هذه ترجمة كتاب
The Globalizers:
The IMF, the World Bank, and their Borrowers
By Ngaire Woods
Originally published by Cornell University

شارع الجبلاية بالأوبرا - الجزيرة - القاهرة . ت: ٢٧٣٥٤٥٢٤ - ٢٧٣٥٤٥٢٦ فاكس: ٢٧٣٥٤٥٥٤
El-Gabalaya St., Opera House, El-Gezira, Cairo
E-mail:egyptcouncil@yahoo.com Tel.: 27354524 - 27354526 Fax: 27354554

قلاع العولمة

(عن صندوق النقد الدولى، والبنك الدولى، والمقترضين)

تـألـيـف : نيـــــرى وودز
ترجمـــة : محمد رشدى محمد سالم



2010

بطاقة الفهرسة

إعداد الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية

إدارة الشئون الفنية

وودز، نيرى .

قلاع العولمة: عن صندوق النقد الدولى والبنك الدولى والمقترضين .

تأليف: نيرى وودز؛ ترجمة: محمد رشدى محمد سالم .

ط١ - القاهرة : المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٠

٤٦٨ ص ، ٢٤ سم .

١ - صندوق النقد الدولى .

٢ - البنوك الدولية .

٣ - القروض .

٤ - العولمة .

(أ) سالم ، محمد رشدى (مترجم).

(ب) العنوان . ٣٣٢,١٥٣

رقم الإيداع ٢٠١٠/٧٢٥٢

الترقيم الدولى 8 - 006 - 704 - 977 - 978

طبع بالهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية

المحتويات



شكر وتقدير

أدين بدين ضخم من العرفان بالجميل لكثير من الناس لمساعدتهم لى فى التفكير والقيام بالأبحاث العلمية، وكتابة هذا الكتاب. لقد قرأ كثير من الناس مسودات بدائية للنسخة المطبوعة على الآلة الكاتبة وقدموا لى اقتراحات وانتقادات لا تُقدّر بثمن. وإنى لأدين بالكثير لكل شخص منهم لسخائهم فى الوقت الذى قضوه والجهد الذى بذلوه من أجلى. وأدين بالشكر على وجه خاص لكل من جيرالد هيلينار، وروبرت كيوهين، وبيتر إفانز، وإيريك هيلينر، وروجو هايدون، ولو بولى، شاك ميارز، وذلك لقراءتهم المخطوطة بأكملها عند مرحلة معينة من نشأتها وتقديم النصائح حول خلاصتها ككل، وحول أبواب محددة فيها. كما أننى مقر أيضا بجميل إمانيوويل آلدار، وديفيد بيفان، وجيم بوتون، وأريل بيورا، ومارثا فينيمور، وروزماري فوت، ونيجيل جولد دبفبز، وريتشارد هيجوت، ولريت هاوس، وأندرو هاريل، وفيجاى جوشى، وديفيش كابور، وتيم لين، وكارول ليونارد، وإيوجين روجان، ومارجريت روجان، وديانا توسى، ودبفبد فاينز، وأندرو وولتر، وكيفين ووركينز، وجينفر ويلش، ووأليكسندرزاسلافسكى للتعليقات التى قدموها حول أبواب محددة.

هناك الكثيرون من الآخرين الذين قدموا لى العون، سواء فى مقابلات رسمية أو فى محادثات غير رسمية، فى إيجاد معلومات وفهم أجزاء من القصة. وأدين على وجه الخصوص لأمار بهتاكاريا، وتوم بيرنيس، وجاك بورمان، ومايكل كامدبسوس، وتشارلز دالارا، وبوريس فودوروف، والمرحوم جوزيف جولد، وستيفان هاجارد، وألكسندار كافكا، وعباس ميراخور، وروبرت بيكيوتو، وجاك بولاك، وأليكس شاكوبولاد ستسار، وليو فان هوتفين، وجيمس وولفينسون، لقد شاركنى كل منهم

وقته، وذكرياته، أو تحليله فى نقطة ما أو غيرها. وأقدم الشكر الجزيل لنيكولا ميريك، وفريق التحليل بهيئة الإذاعة البريطانية وذلك لمساعدتهم لى على أن أكتب فى قالب قابل للفهم والاستيعاب، وعلمونى أن أرفع سماعة التليفون وأستمر فى المهمة حتى نهايتها لإنجازها، كأن أظل أطلب الرقم إلى أن يرد المسئول أو الموظف المطلوب، أو صناع السياسات، والمحللين الموجدين فى بلاد أو مدن بعيدة. ونحن كأشخاص أكاديميين كثيرا ما نؤجل مثل هذا الاتصال السريع. ومن بين النتائج المباشرة لما تعلمته فى هذه الناحية هو أنى لابد لى من أن أقدم الشكر أيضا للمسئولين فى صندوق النقد الدولى، والبنك الدولى، والمكسيك، وروسيا، وتركيا، وفنزويلا، وبيرو، والأردن، وأوغندا، وجنوب إفريقيا، ونيجيريا، وكينيا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، وكندا، وإيطاليا من أجل التوصل إلى محادثات تنير لى الطريق بشكل غير عادى، ولقد تم ذكر كثير منهم فى هوامش الكتاب، لكن لم تُذكر أسماء البعض الآخر فى تلك الهوامش.

وأشعر بالامتنان والعرفان بالجميل لعدد من المؤسسات لدعمهم لهذا المشروع. بفضل توم كاروذارز وجيسيكا ماثيوز، قضيت شهرين رائعين فى مؤسسة كارنيجى الوقفية للسلام الدولى فى واشنطون، وكنتيجة لهذا، فإنى أدين بالشكر الخاص للسيدة كاثلين هيجز، وأمناء المكتبة الممتازين فى تلك المؤسسة. وقد منحنى اتحاد ليفرهيولم زمالة لمدة سنة مكنتنى من أن أكمل أجزاء من البحث. وفى أوائل مراحل المشروع، رتب لى كل من ريكاردو هوسمان ونانسى بيردزول قضاء ستة أسابيع فى مصرف إنتر أميريكان للتنمية، الذى أثبت أنه نقطة أفضلية مفيدة جدا يمكن أن تشاهد من خلالها مؤسسات معينة أخرى فى واشنطون. أود أن أقدم شكرى للسيدة مونيكا سيرانو وزملائها فى كلية المكسيك وذلك للتسهيلات التى قدموها لبحثى فى ذلك البلد العظيم. وفى المراحل الأخيرة لإنتاج الكتاب، قامت كارين لون فى مطبعة جامعة كورنيل بمهمة عظيمة فى إنهاء المخطوطات، ولابد أن أشكر أيضا فيفيان

هيندرى وديفى سريدهار وسامين جوهار لمساعدتهم لى فى تعقب المراجع التى يصعب الحصول عليها. وأخيرا لابد أن أشكر زملائى فى كلية الجامعة بأكسفورد، وفى قسم السياسة والعلاقات الدولية بها. إنه لامتياز عظيم لى أن أعمل فى مثل تلك الجامعة غير العادية الممتازة وأن أُحاط بمثل هؤلاء الزملاء والطلبة الموهوبين والمبدعين.



مقدمة

إنّ صندوق النقد الدولى والبنك الدولى هدفان للنقد الذى لا نهاية له. تشجبهما جماعات اليسار باعتبارهما أدوات لإمبريالية الولايات المتحدة. و تتهمهما مواقع الويب " الإنترنت" الخاصة بجماعات المعارضة للعولمة بفرض الرأسمالية الكونية. وتتهم مؤسسات التسويق الدولية والعلاقات العامة لجناح اليمين الصندوق والبنك بدعم وتأييد الصفوة والحكومات الفاسدة التى تشل اقتصادها، وتفسد بيئتها وتصيبها بأضرار بالغة، وتضطهد شعوبها. وفى عام ٢٠٠٤، تم الكشف عن أنه حتى جماعة القاعدة الإرهابية يمكن أن تكون قد خططت هجوما على تلك المؤسسات.

ويرى المحتجون والمعارضون أن صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ليسا سوى معاقل للرأسمالية والعولمة الاقتصادية. ويحب البعض أن يُبطلوا إجراءاتهما وعملياتهما. وينتقد آخرون المؤسستين غير أنهم يعتبرونهما ضرورة حيوية لو تدخلت الحكومات وأدارت الاقتصاد الكونى– وهذا بديل للرأسمالية غير المقيدة التى تتنافس فيها الشركات والممثلون الخصوصيون دون قيود أو تحفظات، وتقف الحكومات موقف المتفرج، غير أنها تؤيد وتوجه وتراقب أيضا. وبالتالى فما هو صندوق النقد الدولى وما هو البنك الدولى؟ وما العمل الذى يقوم كل منهما به، وما مدى جودة وكفاءة أدائهما لأعمالهما؟

منذ أوائل الثمانينات من القرن العشرين على أقل تقدير شجّع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى دول العالم للاندماج فى الاقتصاد العالمى. إنّ كلتا المؤسستين تقدمان أرقاما خيالية مبهرة حول المكاسب الإجمالية التى يمكن الحصول عليها من

هذا الإدماج. وحسب تقديرات البنك الدولى، لو كان العالم يخطو خطوات أوسع لتحرير التجارة، لأصبحت الدول النامية والدول الصناعية فى خلال عشر سنوات فى وضع يحتمل أن تدر فيه دخلا إضافيا يُقدّر بتريليون ونصف دولار أمريكى وواحد وثلاثة من عشرة تريليون دولار أمريكى على التوالى، كما ترفع المكاسب ٣٠٠ مليون شخص إضافيين من خط الفقر قبل نهاية عام ٢٠١٥(البنك الدولى ٢٠٠٣). ويُلقى صندوق النقد الدولى الضوء على المكاسب المرتقبة التى ستتم بتحرير تدفقات الأموال وفتح حسابات رأس المال، مشيرا إلى أن صافى التدفقات للدول النامية تضاعف ثلاث مرات، من ما يقرب من ٥٠ بليون دولار عامى ١٩٨٧ - ١٩٨٩ لأكثر من ١٥٠ بليون دولار عامى ١٩٩٥ - ١٩٩٧ (صندوق النقد الدولى ٢٠٠٥).

وقد تم تفسير هذه الرؤية وتحويلها إلى اتجاه وعزم قوى لضمان التحرر التجارى، وخصخصة المشاريع التجارية التى تملكها الدول، وفتح أبواب الدول النامية للاستثمارات الأجنبية، وتحرير أسواق العمل فى الدول الأعضاء من بعض التنظيمات والقوانين. ومع ذلك، فإنّ تحرير قوى السوق تلك لم يكن الجزء الجوهرى للانتداب أو التفويض الأصلى لكل مؤسسة منهما. لقد أنشئت مؤسسات القطاع العام تلك لا لتغذى الأسواق الكونية ولكن لتتقدم وتتدخل عندما تفشل الأسواق، وتقلل من التأثيرات المزعجة القاسية للرأسمال الكونى وتخفف من وطأته.

لقد أنشأ مؤسسو صندوق النقد الدولى والبنك الدولى هاتين المؤسستين للمساعدة على إحداث نمو متوازن فى الاقتصاد العالمى. كما أنهم كتبوا صكوكا للمؤسسات التى تديرهما تقضى بأن يتولوا حماية الوظائف ومستويات المعيشة فى كل البلاد، وأن ييسروا من النمو المتوازن للتجارة الدولية وأن يحثوا على إيجاد وظائف أكثر ودخل حقيقى للأفراد، وأن يطوروا موارد الإنتاج لكافة الدول الأعضاء. وكان يتحتم على كل مؤسسة منهما إنجاز هذه الأهداف من خلال دمج وتوحيد الموارد، ومخاطرة التسليف، والقدرة على الحصول على المعلومات والأبحاث. ومن

خلال العمل الجماعي، تستطيع الحكومات التغلب على الحواجز والعوائق التى تقف فى طريق التعاون والمساعدات المتبادلة. واتُفق على ابتعاد المؤسستين عن السياسة والتأثير السياسى عليهما. وتم الاتفاق على أن يُسيّر عجلة العمل فيهما مجلسا إدارة من ذوى الاختصاصات التقنية الماهرة مزودان بأساتذة ومساعدين من رجال الاقتصاد المدربين تدريبا عاليا.

ماذا حدث لذلك الحلم؟ فى عام ٢٠٠٠، وصف جوزيف ستيجليتز بطريقة مثيرة للجدل والاختلاف فى الرأى رجال الاقتصاد العاملين فى صندوق النقد الدولى بأنهم "طلاب من الدرجة الثالثة من جامعات على أعلى مستوى"، وأكد أن استخدامهم لاقتصاد عفا عليه الزمن أجبر بلدان شرق آسيا وروسيا على اتباع سياسات اقتصادية خاطئة، وأوقعهم فى المزيد من الأزمات (ستيجليتز ٢٠٠٠- ٢٠٠٢). وبحسب الظواهر، فإن ملاحظته توحى بأن النظرية الاقتصادية - جيدة كانت أم سيئة - هى التى تحدد وتوضح عمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. إنّ ستيجليتز وآخرين معه يصورون المؤسستين باعتبارهما وكالات اختصاصيين تقنيين، يستخرجون المعرفة الاقتصادية ويطبقونها. وتبعا لهذه الرؤية، فإن إجماعًا جديداً وأفضل يصدر من واشنطون وتطبقه المؤسستان يمكن أن يصحح أعمالهم الخاطئة المزعومة (ستيجليتز ٢٠٠٢). وأنا لا أوافق على هذا.

إنّ صندوق النقد الدولى والبنك الدولى مؤسستان سياسيتان أنشأتهما حكومات لتحقيق أهداف معينة تغيرت بمرور الوقت. فى كل عقد من الزمن، وضع حاملو أسهمها الرئيسيون حدودا سياسية ومالية واضحة عما تفعله كل وكالة. وتتساوى هيئة العاملين وإدارة المؤسستين فى قوتهم ونفوذهم فى تشكيل جداول أعمال الصندوق والبنك إذ إنهم يسعون لحماية وتطوير نطاق نفوذهما وسلطتهما أو تأثيرهما. ومثلهما مثل كل البيروقراطيات، يتجه الاثنان أن يلجئا إلى العادات والحلول القائمة للتعامل مع المشاكل التى لا يمكن التنبؤ بحدوثها أو توقع حدوثها، وذلك بإعداد تلك الحلول

أو النصائح بحيث تتفق مع الموارد المتاحة. إنّ ما يفعلوه ليس مجرد نتاج مقدار جودة اقتصادياتهم أو مقدار عدم جودتها.

يقدم هذا الكتاب العلاقة بين القوى السياسية، ورجال الاقتصاد، والحكومات المقترضة فى إطار عمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. وهو يشرع فى الكشف عن الطريقة التى تدفعهما بها السياسة والأيديولوجية والأمور الاقتصادية. وهو يفسر لماذا تقوم هاتان المؤسستان بما تقومان به من أعمال، وكيف يتعلمان (أو يفشلان فى تعلم) من نجاحاتهما وفشلهما فى أمور معينة، وكيف تطور سلوكهما بمرور الوقت. أما وقد اتفقنا على هذا، فإنى هنا أركز بالتحديد على علاقات الإقراض بين المؤسستين وبين أعضائهما، وليس على دور أى مؤسسة منهما فى مراقبة العلاقات بين الدول الصناعية أو تنظيم تلك العلاقات أو كتابة تقارير عن سيرها (قارن بولى Pauly ١٩٩٧).

مؤسستان عولمانيتان

إنّ أعظم نجاح حققه صندوق النقد الدولى والبنك الدولى كان نجاحهما باعتبارهما مؤسستين عولمانيتين. وكما سيتم عرضه فى هذا الكتاب، فإنهما قد أدمجا عددا كبيرا من البلاد فى الاقتصاد العالمى من خلال طلبهما من الحكومات أن تنفتح للتجارة الكونية، والاستثمار، ورأس المال. وهما لم يفعلا ذلك بدافع من حماسة اقتصادية خالصة ومجردة. إنّ السياسة، إضافة للقواعد والعادات الخاصة بهما تفسر الكثير عن سبب تقديمهما للعولمة كحل للتحديات التى واجهوها فى الاقتصاد العالمى.

فى أواخر التسعينات من القرن العشرين تركزت جلّ اهتمامات صندوق النقد الدولى والبنك الدولى على ثلاث مشاكل مختلفة فى الاقتصاد العالمى. كانت أول مشكلة وأكثرها وضوحا هى إدارة الأزمة. كانت المؤسستان تُطالب بإدارة واحتواء

أزمات مالية فى شرق أسيا وأمريكا اللاتينية. وكان الدور الثانى وأحيانا الدور المتداخل والمتراكب مع المشكلة الأولية هو مرحلة التحول والانتقال. فى روسيا وجمهوريات الاتحاد السوفيتى السابقة، تم نشر صندوق النقد الدولى والبنك الدولى وإعادة توزيعهما بشكل استراتيجى لرعاية وإنجاح عملية الانتقال من الاقتصاد الذى يتم التخطيط له مركزيا لاقتصاد يتكيف وفقا لظروف السوق. وكان الدور الثالث الذى ساهمت المؤسستان فيه هو التنمية فى أشد أنحاء العالم فقرا، والتى تكون قد مزقتها الحروب فى معظم الأحيان. ولقد حاولت المؤسستان أن يبدءا التنمية بداية قوية نشطة وأن يقللا من حدة الفقر فى إفريقيا وفى بعض من أقل دول العالم تنمية وتطورا.

وكانت الحكومات التى أنشأت المؤسستين وتديرهما، وحكومات أقوى الدول الأعضاء فيهما على وجه الخصوص، تقودهما وترشدهما فى كل دور من هذه الأدوار. وقد استفادت المؤسستان أيضا من مواردهما المؤثرة – علماء الاقتصاد، والأبحاث، والبيانات والمعلومات، ودائرة الموظفين العاملين بهما، والودائع المصرفية أو الموارد المالية المتاحة للإقراض– وجميعها وُضعت غالبية أسسها فى مركزهما الرئيسى فى واشنطون. ومع هذا فإنّ الجهود التى بذلتها كلتا المؤسستين فى جميع أدوارهما الثلاثة الكبرى كانت عرضة لكثير من النقد، حتى داخل جدرانهما. وسخر الكثير منهما لفرضهما شروطا قاسية وغير فعالة عند حدوث أزمات مالية. وقد وُجّهت إليهما اتهامات من روسيا وجمهوريات الاتحاد السوفيتى السابق بدعمها النظام الرأسمالى المبنى على العلاقات الوثيقة بين الدولة ورجال الأعمال، بدلا من رأسمالية السوق الحر الذى تدعمه الدولة بأشكال مختلفة كخفض الضرائب وغيرها. وفيما يتعلق بإفريقيا، يتجمع النقاد فى توجيه الاتهام لكلتا المؤسستين بأنهما تساهمان فى وجود أزمة مستمرة فى المديونيات، وحالات الركود، والفقر.

وقد حرضت الدلائل على الفشل على إحداث تغيير مستمر فى كل من المؤسستين. ويمكن للبعض أن يقول إنهما قد تعلما من تجاربهما. وأُثيرت الشكوك فى

صندوق النقد الدولى فى السنوات الأخيرة، حول حجم ومحتوى المشروطية، أي التقييد بالشروط المرتبطة بالقروض الخارجية للبلاد التى تنفذ برامج إصلاحية سياسية واقتصادية، بل وقد تم إعادة كتابتها إلى حد ما. فقد تم التوسع فى الطرق والوسائل الخاصة بتنفيذ العمليات فى الصندوق. ولقد أنشأت مؤسسة صندوق النقد الدولى دائرة خاصة للتقييم المستقل كى تتعلم من تجاربها بشكل أفضل. وكان التغيير فى البنك الدولى مفاجئا ومثيرا أكثر مما حدث فى صندوق النقد الدولى. لم تكتف مؤسسة البنك بالسعى الدؤوب لتحسين تفكيرها أو " إطار عمل التنمية " فيه، بل إنها أيضا خاضت عدة مرات نوبات من إعادة التشكيل والإصلاح الداخلى. وقد أدت التجارب التى حدثت فى المؤسستين فى الثمانينات والتسعينات من القرن الماضى لإعادة صياغة ما يسميه المراقبون " إجماع واشنطون ". والنتيجة هى أنّ البنك والصندوق يدافعان الآن عن مجموعة من السياسات تؤكد على الحكم الجيد والحاجة لمؤسسات سياسية وقانونية سليمة كمطلب أساسى وصولا لسياسة اقتصادية فعالة.

والشىء غير الواضح هو إلى أى مدى ستمضى المؤسستان فى عملية تعلمهما. إنّ بياناتهم الخطابية تؤكد على أهداف تنمية اقتصادية عادلة و تقليل حدة الفقر فى البلاد المقترضة، ومع ذلك فإنها تواجه نفس حالات تقييد الموارد كما كان يحدث من قبل عند التعامل مع هذه القضايا. لقد قدمت كلتا المؤسستان ولاء كلاميا كاذبا مليئا بالنفاق والتملق تجاه صياغة سياسة شاملة جديدة تتضمن قدرا أكبر من المشاركة، وتشدد على " ملكية الدولة ومشاركتها " بشكل أقوى مما كان الوضع عليه من ذى قبل. ولو أخذنا هذا المنهج مأخذ الجد، فإنه يستلزم تغيرا جوهريا ليس فقط فى محتوى تحديد الشروط، ولكن أيضا فى العمل اليومى، والمراكز الرئيسية، والبنية، وتشكيل الهيئة العاملة لكل مؤسسة من هاتين المؤسستين اللتين تأسستا فى واشنطون. لقد توجهت كل مؤسسة منهما للامركزية قليلا - وسار البنك الدولى فى هذا الاتجاه خطوات أبعد بكثير مما قام به صندوق النقد الدولى من خطوات، ومع

ذلك، فلا يبدو أن هناك تغيرات أعمق تدور فى خلد أقوى الدول الأعضاء التى تتحكم فى المؤسستين وتسيطر على أمورهما.

امتطاء ثلاثة خيول فى وقت واحد

يشرح هذا الكتاب أسباب ما يقوم به صندوق النقد الدولى والبنك الدولى من أفعال. لا تفشل مؤسسة منهما لأن ما يديرها علماء اقتصاد غير قادرين على التعامل مع المشاكل الاقتصادية المعاصرة. بدلا من ذلك، هناك ثلاث قوى مميزة هى التى تشكل ما تفعله المؤسستان و تقرر درجة الكفاءة والفاعلية التى ينجزان بهما أعمالهما.

أولا، هناك حكومات قوية تؤثر على جدول أعمال وأنشطة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. إنّ الأفضليات السياسية للولايات المتحدة وبلاد صناعية أخرى تقدم بيانا قويا خاصا بالتكاليف والأرباح أو الخسائر أو قيودا خارجة عن بنية كل مؤسسة تعمل كل منهما فى نطاقها. وفى حالات الصور الجانبية الحاسمة، عندما تتعرض المصالح الاقتصادية العليا أو الإستراتيجية الطبيعية " فرع من علم السياسة الطبيعية" للخطر، كما فى الأرجنتين أو كوريا أو روسيا، هنا تترك وزارة الخزانة فى الولايات المتحدة أثرا واضحا. لكن هذا يترك وراءه كثيراً من الأمور بلا تفسير. إنّ المنافسة والمصالح المختلفة داخل نطاق الولايات المتحدة يمكن أن تقود صندوق النقد الدولى والبنك الدولى إلى اتجاهات مختلفة. علاوة على ذلك، فإنّ الولايات المتحدة لا تبدى اهتماما قويا فى كل الأحوال بأنشطة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، كما يحدث فى أجزاء تقع جنوب الصحراء "الكبرى" الإفريقية.

ووراء بيان التكاليف والأرباح أو الخسائر الذى تضعه الحكومات القوية، يتأثر عمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بعلماء الاقتصاد المحترفين، والذين تتشكل

جهودهم بدورهم بناء على ظروف المؤسسة بعينها. إنّ عمل رجال الاقتصاد عمل ضرورى وحيوى فى تقديم خرائط طرق لصناع السياسة الذين يفكرون فى التغيير. ويصبح العمل التقنى شرطا ضروريا دائما تقريبا من أجل تغيير السياسة. غير أنّ السياسة تتشكل عن طريق قوى أخرى. لا تُبنى الوصفات العلاجية لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى معظم الحالات على الدلائل والشواهد الواضحة، ولا على تحليلات الخبراء أو تنبؤاتهم الخالصة. بدلا من ذلك، تعكس تلك الوصفات بيروقراطيين يحاولون فرض ضغوط سياسية وقيود على المؤسستين.

وأخيرا، يعتمد الصندوق والبنك اعتمادا شديدا على العلاقات بينه وبين الحكومات المقترضة. بدون طلبات الحكومات الأعضاء الملحة للقروض إضافة للتنظيم والمراقبة، لن يكون للمؤسستين عملاء يدفعون الأجور والرسوم. وعندما تعمل المؤسستان مع الحكومات، يكون تأثيرهما مقنعا جزئيا أحيانا، وإكراهيا بشكل جزئى أحيانا أخرى. ويمكنهما أن يقدما قروضا، ويحفّزان على إقراض آخر، أو يتوقفان بالفعل عن الإقراض. كما يمكنهما بالمثل أن يحددا، ويفرضا، ويراقبا تنفيذ شروط عسيرة صارمة على المقترضين. وهذا يعطيهم قدرة واضحة على المساومة. ولكن سجلات الشروط المصاحبة للقرض التى فشلت المؤسستان فى إبرامهما تكشف أن الحكومات فى الواقع قلما تفعل ما يُطلب منها (كيليك٢٠٠٢). ويمكن بسهولة إنهاء وإلغاء سلطة فرض الشروط المصاحبة للقروض بالامتناع عن دفع الأموال المقترضة وذلك بالضغوط السياسية القوية لاستكمال عقد القروض. وبالمثل، فإن للمؤسستين أحيانا أسبابهما الخاصة لعدم فرض شروط منح القروض، مثل رغبتهما فى ضمان سداد تلك القروض. وهذا الاتجاه يضع تأكيدا على نوع أكثر تهذيبا وإقناعا من أنواع التأثير.

ويقدم صندوق النقد الدولى والبنك الدولى حلولا ممكنة لصناع السياسات فى الدول الأعضاء التى تكثر فيها الأزمات. وتدعم هذه الحلول منزلة وموافقة المؤسستين

وأحيانا يُميّلان الميزان السياسى المحلى. ولو أردنا إيضاح هذا الكلام بطريقة أخرى نقول، حيثما يود صانع السياسة اتباع سياسة معينة بعينها، تستطيع سلطة فرض الشروط المصاحبة للقروض الخاصة بالصندوق والبنك أن تعطيه ورقة مساومة إضافية تمكنه من أن يقنع أو يُهمّش الخصوم المحليين فى بلده، وخصوصا عند حدوث أزمة. على سبيل المثال، استطاع علماء الإصلاح فى جنوب كوريا بعد الأزمة المالية عام ١٩٩٧ أن يقروا بسرعة إصلاحات تأسيسية فى القطاع المالى التى سبق أن أوصت بها اللجنة القومية للإصلاح المالى ورفضها أعضاء الهيئة التشريعية (هاجارد ٢٠٠٠، ١٠٢). وبالمثل، ففى المكسيك وروسيا، كما تكشف فصول هذا الكتاب، لعب الضغط الخارجى دورا حاسما فى إعطاء مزايا ووزن كبير لجماعة من صناع القرار فى مواجهة جماعة أخرى.

ويكون تأثير الإقناع لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى على أعلى مستوى عندما يتعاملان مع محاورين مقتدرين وواعين فى الحكومات المقترضة. وتنجح المؤسستان عندما يتعاطف مسئولو الحكومات مع السياسات التى ينصح صندوق النقد الدولى والبنك الدولى باتباعها، وعندما يتمتع هؤلاء المسئولون بالقوة والسلطة التى تمكنهم من تنفيذ مثل هذه السياسات. ومن المفارقات أن يصعب بشدة تحقيق هذا النجاح عندما يزداد أعداد من يساهمون فى صنع القرار، وتكثر جماعات الضغط التى تتكون للدفاع عن قضية معينة فى المؤسسات غير الحكومية، وتزداد المناظرات حول تلك السياسات. ولقد تمتع الصندوق والبنك خلال الثمانينات من القرن العشرين بعلاقات كتومة وعازلة مع مسئولى الحكومات. وعزز هذا من قدرة المؤسستين على تقديم بعض الفعالية والنفوذ لصانعى القرار المؤيدين المتعاطفين. وعلى أية حال، فقرب نهاية التسعينات من القرن الماضى كانت كلتا المؤسستين تناديان بعمليات أكثر انفتاحا فى صنع سياسة الاقتصاد فى البلاد المقترضة. وهذا يغير من القدرة على المساومة التى نشأت كنتيجة لسرية المفاوضات.

إنّ جعل صنع السياسة الاقتصادية تتم بشكل ديمقراطي يمحو بالتدريج تأثير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، لكن هذا ليس بالأمر السيئ - إلا إذا اعتقدت أنّ الصندوق والبنك يذيعان ويعلنان عن سياسات اقتصادية من المؤكد أن يحصلا من خلالها على فوائد. وفي الحقيقة فإنّ الجدل يشتعل فيما إذا كانت قواعد ونظم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تُحسّن من إمكانيات نجاح اقتصاد البلاد. يؤكد النقاد أنّها لا تحسن من تلك الإمكانيات،جزئيا على الأقل لأن الصندوق والبنك يشددان على الأسبقيات الخاطئة على تعاقب الخطوات والإجراءات الاقتصادية. وما يتناقض مع ذلك، هو أنّ أفراداً كثيرين من هيئة العاملين في المؤسستين يشيرون إلى الفشل من جانب الحكومات المقترضة التي ينقصها اتخاذ قرار بتنفيذ سياسات المؤسستين.

إنّ دليل تأثير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي دليل مختلط ومشوش. لقد شرعت كل مؤسسة منهما في القيام بدراسات دقيقة. حتى عام ١٩٩٠، كان صندوق النقد الدولي قد قام بما يقرب باثنى عشر تحليلا داخليا حول تأثيرات برامجه الخاصة بالتعديل التركيبي. وتلقى النتائج الضوء على احتمالات حدوث نجاحات، ولكن هناك احتمالات أيضا لأمثلة كانت سلطة فرض شروط محددة مصاحبة للقروض الخاصة خاطئة أو مبنية على سوء تقدير، وعموما هناك دلائل حاسمة قليلة لتأثير إيجابى لا تشوبه شائبة. (خان ١٩٩٠؛ بوتون ٢٠٠١، ٦١٤ - ٢٩). وكان الخبراء والنقاد الخارجيون أكثر من غيرهم إدانة لسلطة فرض الشروط تلك وصبوا عليها جام غضبهم (كيليك ١٩٩٥، كورنيا ١٩٨٧).

والانتقادات الداخلية للبنك الدولي ليست أقل إقناعا. يخضع الإقراض لتقييم سنوى يحكم على حالة الرضاء عن برامج البنك وقروض التعديل التركيبى الناتجة عن التحرر الاقتصادى فيما يخص نتائج التنمية، وتأثير ذلك على تطوير أعمال المؤسسة (تحسين قدرة البلد على استخدام مواردها البشرية والمالية بكفاءة)، وإمكانية مساندة ومؤازرة المشروع على المدى الطويل. وتوحى النتائج فى أواخر الثمانينات وحتى عام ١٩٩٧

أنّ حوالى ثلث المشاريع التى يدعمها البنك، وأحيانًا أكثر من ثلثها، أفرزت نتائج تنمية غير مرضية وحكم الخبراء على ما يقرب من ثلثى المشروعات بأنها لم يكن لها تأثير مادى ملموس على تنمية المؤسسة ,حُكم على أكثر من نصف المشرعات بأن القدرة على دعمها واستمراريتها كانت غير مرضية أو أقل مما ينبغى. وأكد تقرير داخلى عن البنك عام ١٩٩٢ أنّ معدلا منخفضا جدا لفشل البنك يمكن أن يوحى بأن البنك "لم يكن يتحمل مخاطرات فى عمل يتسم بنسبة عالية من تحمل المخاطر" (حملة إنجاز سندات تجارية إدارية ١٩٩٢، ١٩٩٣)، مما يشير أنّ البنك كان حينئذ يقوم بما هو أكثر بقليل من الإقراض دون وجود ضرورة لذلك حيث كان يمكن لمقرضى القطاع الخاص أن يتولوا عمليات الإقراض. إنّ إعادة كتابة البنك الخاصة بسلطة فرض الشروط المصاحبة للقروض منذ أوائل التسعينات من القرن الماضى تقر باهتماماته فيما يخص المحتوى، ودرجة ملائمة وتأثيرات شروط البنك الدولى المصاحبة للقروض.

لا توجد أى دلائل لا تقبل الجدل بأنّ صندوق النقد الدولى والبنك الدولى يعرفان ما الذى يصلح ويفيد البلاد التى تقترض منهما. والأهم من ذلك، هناك حتى دلائل أقل بأنّ ما يعرفانه يُترجم إلى ما يتطلبونه من الحكومات. وعموما، فإنّ الدول القوية تضع الحدود التى يعمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى نطاقها. ويستخلص علماء اقتصاد متخصصون مع هيئة العاملين فى المؤسستين التفاصيل فى نطاق تلك الحدود والعوامل الثابتة. إنهم يعملون وعينهم على الأساتذة السياسيين للمؤسستين، وبالمثل فلهم أيضا وجهة نظرهم فى أن يُروّجوا ويعلنوا رسميا عن مصالحهم ومصالح المؤسستين اللتين ينتمون إليهما. وهم يعبرون عن حلولهم بلغة خبراء الاقتصاد المحترفين. وبمجرد تحديد تلك الحلول، تبدأ هيئة العاملين فى تطبيق قراراتهم ورسالتهم فى الميدان العملى. حينئذ لابد لهم من إكراه أو إقناع الحكومات المقترضة بأن تتعهد بتنفيذ الإجراءات والخطوات التى يفرضونها على تلك الحكومات. ويعتمد تأثيرهم على المدى القصير على الشروط المحلية وعلى ما إذا كان رجال السياسة لهم

مصلحة فى استخدام موارد الصندوق أو البنك أو فى سلطة فرض الشروط المصاحبة للقروض بغية دعم موقف أو سياسة معينة. ويتأثر تأثيرهم على المدى الطويل بنوعية التوصيات والمطالب التى تدركها الحكومات والتأثير الاقتصادى الناتج عنها. ولقد طورت كل مؤسسة منهما معلومات خاصة وبنية تنظيمية محددة تحدد بها مطالبها من الحكومات المقترضة وتتولى تنفيذها.

الصندوق مقابل البنك

إنّ عملية تحليل البنك الدولى وصندوق النقد الدولى معا أمر مثير للجدل. إنّ الأعضاء العاملين بكل مؤسسة منهما لا يتحملون أن يوصف توأما اتفاقيات بريتون وودز فى جملة واحدة فى أى كتاب. ومع أنّ ما يفصلهما عن بعضهما ليس سوى أمتار قليلة من الأسفلت، فإنّ هيئة العاملين والإدارة فى كل جانب من جانبى الشارع التاسع عشر فى واشنطون دى. سى. لا تتوقف عن تذكير الخوارج عنهما بالهوة الثقافية والتنظيمية والأيديولوجية الهائلة بين المؤسستين. عليك بتصور أو تخيل النفق الموجود تحت الأرض الذى يربط بين البنايتين، مما يسمح للعاملين هنا أو هناك بالاندفاع من مبنى منهما إلى المبنى الآخر دون الحاجة إلى التغلب على مشاكل المرور والأمطار. هذا الممر مطلى بذكاء شديد بخط أزرق رفيع - وهذا أمر مضحك ومسلٍّ إذ إنه يقلد استخدام الخط الأزرق الرفيع الذى تستخدمه قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام التى تفصل بشجاعة بين الأطراف المتحاربة. وكثيرا ما يدخل الصندوق والبنك فى شكل من أشكال الصراع مع بعضهما البعض - حرب سباق خيل تظهر عندما تتنافس كل مؤسسة لنيل الدور القيادى عند الإعلان عن إصلاح اقتصادى معين والترويج له.

وهناك بعض الاختلافات الهامة بين المؤسستين. وتوجد أبرز تلك الاختلافات فى الحجم والثقافة. فالصندوق تتجمع معظم مكاتبه وإداراته وأعماله فى مبنى واحد.

وقد وصل عدد العاملين به ٢٦٥٠ شخصا (عام ٢٠٠٢)، وهو يفخر بأنه مؤسسة متماسكة، ومُتّسقة، ويسير العمل فيها بانضباط ونظام صارم. وفى المقابل، فإنّ البنك الدولى ينتشر فى عدة مبانى فى واشنطون وفرض اللامركزية على بعض عملياته وإجراءاته فى مجال عمله. ويبلغ عدد العاملين بالبنك أكثر من عشرة آلاف شخص، ويقدم نفسه كمؤسسة منفتحة، متعددة الأنظمة والقواعد، ومبتكرة، وأكثر اتصالا وتواصلا مع عامة الشعب ومع الناس الذين يقودون عجلة التقدم والتنمية. يشعر العاملون بالمؤسستين بهذه الاختلافات على نطاق واسع، كما يشعر بها المتعاملون والمتحاورون معهما فى مختلف البلاد التى تقترض منهما. ومع ذلك، فهناك حقيقة تقف فى وجه تلك الاختلافات فى الحجم والثقافة وهى أنّ رؤساء الأقسام والمديرين فى كلتا المؤسستين نالوا نصيبا متقاربا جدا من التدريب فى مجالات أعمالهما.

ويرأس كلتا المؤسستين مديرون كبار مدربون تدريبا مكثفا بأسلوب متدرج فى علم الاقتصاد أو فى مجال يرتبط بالاقتصاد ارتباطا وثيقا فى جامعة فى أمريكا الشمالية أو جامعة تتعامل باللغة الإنجليزية فى بلاد يتحدث الناس فيها بأكثر من لغة. وهم يعملون فى نطاق سلسلة أوامر متشابهة فى نظام التدرج هذا الذى تنتقل سلطة تنفيذ الأمر فيه من أسفل لأعلى مرورا بسلسلة متعاقبة من الوظائف التنفيذية يكون كل موظف فيها مسئولاً أمام الموظف الأعلى منه مباشرة. يجرى العمل فى كلتا المؤسستين بصرامة ودقة بنظام التسلسل الهرمى، فيقدم الموظف الأدنى مرتبة تقريره للمدير أو الموظف الأعلى منه مرتبة، وهكذا حتى يصلوا لأعلى موظف يعطى الأوامر فى السلسلة. وقلما يحدث أن تختلف أراء مدير أو موظف عالى الدرجة فى الصندوق والبنك حول منهج أيهما تجاه سياسة اقتصادية ما. وغالبا عندما ينشأ اختلاف، فإنها تظل داخل نطاق كل مؤسسة منهما أو عبر الشارع الذى تقبع فيه المؤسستان. وعندما يحدث شجار بين المؤسستين، فإنه غالبا ما يكون حول مدى السلطة والتأثير وليس على الثروة أو المادة. وعادة ما يكون النزاع أو الخلاف بينهما حول أى مؤسسة

منهما يجب أن تكون لها القيادة وفى أى قضية، وليس حول السياسة التى ينبغى دعمها وتنفيذها.

وهناك اختلاف أعمق مما سبق بين المؤسستين وهو أنّهما تأسستا ولكل منهما أدوار مختلفة. أما وقد نشأتا فى نهاية الحرب العالمية الثانية، فقد أُعطيت كل مؤسسة تفويضًا واضحًا ومتميزًا. كُلّف الصندوق بضمان وجود نظام مالى دولى مستقر يدعم ويرعى نموا عادلا داخل البلاد الأعضاء وفيما بينها. وكان من المتوقع أن يتولى ويتعهد بالقيام بالمراقبة والإشراف على جميع سياسات أسعار تبادل العملات والتحكم فى سلة الموارد التى يمكنه الإقراض منها مباشرة للدول الأعضاء التى تواجه مشاكل مؤقتة فى ميزان المدفوعات. وفى المقابل، أُنشئ البنك الدولى كى يحصر اتجاه الاستثمارات لتصب فى مشاريع داخل البلاد التى تحتاج للتنمية وإعادة البناء. وكان من بين أدوار البنك جمع المال فى أسواق رأس المال وإقراضه للدول الأعضاء بأسعار الفائدة فى السوق. ومن بين مهامه أيضا تقييم سلامة ومصداقية أى مشروع تريد الدولة العضو أن تقترض من أجله، مع تقديم النصائح والإرشادات الفنية عند اللزوم. ومن هنا فلقد قام تقسيم طبيعى بين المؤسستين منذ البداية. لكن ذلك التقسيم فى الأدوار تآكل وتلاشى بشدة.

فى المقام الأول: أصبحت المؤسستان تتوليان خدمة نفس مجموعة العملاء. أصبح نصيب الأسد فى عملهم هو التنمية، والإنشاء، واقتصاديات التحول أو مراحل الانتقال، كما أنهم يشتركون فى نفس الهدف فى عملهم – وهو دعم التنمية فى هذه البلاد. وفقد صندوق النقد الدولى غالبية دوره الأول فى إدارة نظام تبادل أسعار العملة، ولم يصبح البنك الدولى مطلقا القوة الأساسية لإعادة البناء فى شمال أوروبا بعد الحرب. والأحرى أنّ الحياة وضعت المؤسستين فى قلب ساحة واحدة يتنافسان داخلها. إنّ المؤسستين الآن تُجمّعان البيانات والمعلومات وتحللها من نفس البلاد وتقومان بأبحاث مرتبطة بسياسات تلك البلاد فيما يمكن أن يُحسّن من أدائها الاقتصادى.

وفى المقام الثانى: فإنّ كلتا المؤسستين منشغلتان فى المقام الأول حاليا بالإقراض المشروط. كان صندوق النقد الدولى يطلب بدءا من عملياته الأولى إصلاحات معينة تقوم بها الدول التى ترغب فى الاقتراض منه. كانت الشروط الملحقة بالقرض أو الدين تُعرض كأشياء لازمة لتأمين الاستخدام قصير الأجل لموارد المؤسسة. وبدأ البنك الدولى عملياته بتقديم طلبات مشابهة للغاية للمقترضين منه. ومنذ الأربعينات من القرن العشرين، كان يفرض التزامات المقترضين باتباع سياسة شاملة وذلك كشرط مسبق لمنح القرض (انظر البابين ١ و ٢). إضافة لذلك، كانت عضوية صندوق النقد الدولى وإتمام المفاوضات معه من بين الشروط المسبقة لمنح القرض من البنك الدولى. علاوة على ذلك، فإنّ أزمة الدين فى الثمانينات من القرن العشرين زادت حالة التداخل والتشابك بين المؤسستين بشكل أكثر استمرارا إذ إن كل مؤسسة منهما ركزت عن قصد على التعديل التركيبى للبلاد المقترضة (بغرض إحداث تغييرات فى اقتصادها: على سبيل المثال زيادة صادراتها، وتخفيضها للدعم كى تتماشى الأسعار فيها مع الأسعار العالمية للسلع، وخصخصة مؤسسات القطاع العام لتحسين كفاءة الإنتاج التقنية، وتقليص العجز فى الميزانية وبالتالى فى الخدمات العامة، والسيطرة على التضخم، الخ.) بغرض تأمين سلفياتها، ولتعزيز مجموعة شروط مماثلة عُرفت على أنها ضرورية للنمو طويل الأجل.

نظريا تتولى المؤسستان مسئولية مجالات مختلفة من الشروط الملحقة بالقروض أو الديون. وتحدد اتفاقية أُبرمت بينهما أنّ للبنك " مسؤولية رئيسية لإعداد وإنشاء برامج التنمية وملائمتها، وتقييم المشاريع، بما فى ذلك أولويات التنمية. " وللصندوق " مسؤولية رئيسية فى أسعار العملات والنُظُم المُقيدة، لتعديل التوازن المؤقت فى اختلال ميزان المدفوعات، ولتقييم الأعضاء ومساعدتهم على إعداد وصياغة برامج استقرار وتثبيت الأسعار باعتبار هذا أساسًا منطقيا لدفع الاقتصاد خطوات للأمام " (بوجتون Boughton ٢٠٠١ ، ٩٩٧، ومناقشة ممتازة فى الباب ٢٠). ولكن عمليا تجد كل

مؤسسة منهما أنّه من الصعوبة بمكان أن تظل بعيدة عن مجال سياسة المؤسسة الأخرى وخارج نطاق عملها كما تشهد بذلك المحاولات الدورية المتكررة لإعادة صياغة الاتفاقية التى تقسم المسؤوليات بين المؤسستين، والتصريحات المستمرة لعزم كل منهما على الاشتراك والتعاون فيما بينهما. والعنصر الأساسى هو أنّ كلا من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى يهتمان بإحداث فاعلية مالية للقروض لضمان وجود مشروع يحددانه سويا لإعادة تشكيل سندات التأمين فى الدول المقترضة التى يتولى البنك الدولى إقراضها لتنفيذ مشاريعها.

وتتشابه البنية الإجمالية للسيطرة والتوجيه فى كل مؤسسة منهما. وتضع بنود الاتفاقية المُبرمة بينهما مجلس مُدراء يتضمن صناع قرار وطنيين على قمة السلطة (التسلسل الهرمى) ويتولى تنفيذ الأعمال اليومية مجلس مدراء تنفيذيين يعيشون فى واشنطون. ويتمتع مديروهم الأعلى منهم درجة بسلطات وواجبات مماثلة. ويُستخدم نظام الدائرة الانتخابية لتمثيل الأعضاء وتُوزّع وتُحدد القوة الانتخابية فيما بين الأعضاء بطرق متطابقة فعليا وعمليا داخل كل مؤسسة منهما. وتتشكل هيئات عمليات إنفاق الاعتمادات المالية والموارد بطرق مختلفة فى كل مؤسسة، ولكن، وكما يتم استكشافه فى الباب ٢، فإن سياسات مضاعفة إنفاق اعتماداتهما المالية واكبها تحملهما لضغوط متشابهة تشابها كبيرا.

وبعد كل ما ذكرناه، نجد أنّ الصندوق والبنك يتفاعلان بطرق مختلفة اختلافا كبيرا عن بعضهما مع العالم الخارجى. لقد أصبح البنك مؤسسة مسامية سهلة الاختراق للغاية تُدوّى فيه أصوات المؤسسات غير الحكومية والمجتمع المدنى. ويصف أحد المحللين البنك الحالى بأنّه يشبه جاليفار صاحب الرحلات الشهيرة وقد ربطته جماعات نشطة اجتماعيا بخيوط لا نهاية لها (ويد Wade ٢٠٠١). وتسمح لوحة الفحص والتفتيش التى ظهرت عام ١٩٩٣ لمن تأثروا وأضروا بأحد مشاريع البنك بأن يقدموا شكاوى للبنك مباشرة وأن يطالبوا بفحص وتدقيق التزام البنك بقواعد تلك

اللوحة وبإجراءات العمل فيه. وقد نتج عن ذلك أن أصبحت إجراءات العمل بالبنك وخطوطه الإرشادية أكثر شفافية وعرضة للاختراق. وبالتساوى وبنفس القوة، أعلن البنك على الملأ فى التسعينات من القرن الماضى نقاط الضعف والنقائص التى تم الكشف عنها خلال تحرياته الخاصة فى فعاليات سنداته التجارية وحقيبة وثائقه. وقد توسّعت المناظرات التى تبعت ذلك حول البنك وشملت كل أنشطة العمل به وما ينتظرها من نتائج تبعا لذاك على البيئة، والعلاقات الخاصة بالجنس والتوالد، وبالأشخاص المعوقين، وما إلى ذلك. وفى ذات الوقت، ظل الصندوق معزولا نسبيا، واختار طريقة سيره وأسلوبه الخاص فى التفاعل مع المجتمع المدنى، والمجتمع الذى لا يعتبر مدنيا بشكل واضح - " مجتمع انضباطى مُرتب يريد أن يكون محترما وليس محبوبا،" طبقا لنص ما قاله مؤرخه (بوجتون ٢٠٠١، ٩٩٦).

وبرغم اختلافات البنك والصندوق فى الأسلوب، فإنّ المسئولين فى المؤسستين فى القرن الحادى والعشرين مشغولون بأربعة أنشطة رئيسية: الأبحاث وتوزيعها ونشرها على نطاق واسع؛ وسياسة فرض شروط ملحقة بالقرض أو الدين وتقديم النصائح الفنية؛ والتمويل فى حالات الطوارئ وإدارة الأزمات؛ وتمويل التنمية وصندوق الدين طويل الأجل. وتتقاسم المؤسستان تحديد العمل مع عدد أكبر من بلاد مختلفة ومتنوعة، ومع ذلك، ففى نفس الوقت تحتاج كل مؤسسة أن تظهر وتبرهن أنها تعامل كل الأعضاء بنزاهة وعدل وبالتساوى وأن النصائح التى تقدمها متماسكة ومترابطة. ويثير سجل كل مؤسسة الخاص بمواجهة هذه التحديات حالات مماثلة من النقد وردود الأفعال.

ويدعى النقاد أن البنك والصندوق لديهم سجل لكارثة كاملة. ويؤكدون أن كلتا المؤسستين تتركان الفقر والفشل فى أعقابهما. إنّ عدم أهليتهما وعجزهما عن أداء عملهما كما ينبغى، وتبعيتهما وخنوعهما للولايات المتحدة أو لوول استريت Wall Street بمانهاتن، وعجزهم عن تأدية الحساب وعن محاسبتهم لأعضاء آخرين أدى

بهما أن ينفقا أموالا أكثر وأكثر على أشياء فشلت فشلا مُدوّيا دون أدنى أمل فى إمكانية نجاحها مستقبلا، وأن يؤيدا القضايا الخاسرة والحكومات السيئة. وبالتأكيد يمكن أن تجد دلائل الفشل حتى فى دراسات وتقييمات الصندوق والبنك التى قدّماها. لكن من الصعب قياس " نجاح" هذين التوكيلين. ومن بين أسباب ذلك أنهما توكيلان عامان دوليان. وتفتقد آراء النقاد إدراك حقيقة أنّ الصندوق والبنك متواجدان فى غالب الأمر كى يذهبا بجسارة إلى حيث تخاف الملائكة أن تذهب فتتحول إلى بشر خطائين. إنّ مهمتهما هى معاونة البلاد، ومساندة المشروعات والسياسات التى قد تتسم بالمجازفة والمخاطرة، والتى يستغرق تنفيذها زمنا طويلا، ولا تجذب بالضرورة قروض القطاع الخاص. وهما ليستا أصحاب بنوك خاصة أو مستثمرين خصوصيين، بل إنهما مؤسستان مدنيتان عامتان ولهما أهداف عامة. فلو حققتا نجاح سعر وعائد ربح قدره ١٠٠٪ على كل قرض، لكان علينا أن نسأل عن سبب احتياجنا لمؤسسات عامة. وبعد ذكر ذلك، فهناك ثغرة خطيرة بين ما يحاول صندوق النقد الدولى والبنك الدولى أن يحققاه، وما يمكن أن يحولاه من أموال كما تظهر سجلاتهما.

من معجزة سياسية إلى مؤسسات يطول النقاش حولها

يبدأ الكتاب بتتبع نشأة ونمو المؤسستين. ويساعدنا السجل التاريخى على تقييم طبيعة المؤسستين بشكل حاسم. لقد خرجت المؤسستان إلى الوجود عقب حالة الحرب نتيجة عملية توفيق وتسوية خلافات وتعاون وتجارب قاسية لحالة الكساد الاقتصادى والحرب العالمية الثانية، ووعدتا بإيجاد طريقة لإدارة الاقتصاد العالمى بطريقة أكثر عقلانية ومنطقية وتتسم بالتعاون مع الآخرين. ووصف أحد مؤسسى الصندوق والبنك قيام المؤسستين على أنّه معجزة سياسية. ويُسلّط الباب الأول الضوء على عدة معالم أصلية للمؤسستين جعلتهما مستقلين نسبيا عمن أنشأهما من رجال السياسة. لكنّ الباب يكشف فيما بعد عن الطريقة التى شكلت بها الولايات المتحدة ورؤيتها المتغيرة للنظام الكونى وللعدالة نموهما وتحول أوضاعهما.

ويأخذنا الباب الثانى إلى داخل جدران المؤسستين بشكل أعمق كى يفحص ويدرس كيف توصل الصندوق والبنك إلى تحديد وتعريف رسالة كل منهما، لقد بدا عليهما فى الثمانينات أنهما يتقاربان ويتجمعان فيما يُسمى بإجماع واشنطون. ولكن لماذا حدث هذا؟ الباب الثانى يضع رأيين مختلفين متنافسين فى حفرة يواجه كل منهما الآخر فيها. ويقدم العاملون المهنيون المحترفون فى كل مؤسسة منهما نظرية اقتصادية يتولون تحليلها وضبطها وإنجازها كأحد الحلول لذلك. لكنها تكون غير مقنعة. إنّ النظريات الاقتصادية عادة ما تكون خاضعة وتابعة لمتطلبات البيروقراطية واحتياجات الوظيفة، وللمصالح المادية لأقوى الأعضاء نفوذا لكل مؤسسة منهما. وإذا وضعنا تلك الضغوط السياسية فى الحسبان، فإننا نبدأ فى فهم ما الذى يحجب الرؤيا عن كل مؤسسة منهما وما الذى يعيق سير العمل فيها، كما حدث فى الإسراع بالتوجه نحو أزمة مالية فى المكسيك فى نهاية عام ١٩٩٤، وفى كوريا الجنوبية عام ١٩٩٧

إنّ رسالة صندوق النقد والبنك الدولى ليست مجرد تحديد البرامج الاقتصادية. إنّ كل مؤسسة منهما تسعى لأن تقنع الدول المقترضة بالقيام بإصلاحات محددة. ويستكشف الباب كيف تتمكن تلك الدول من تحقيق هذا الغرض. تقدم كل مؤسسة منهما خليطا من النصائح الفنية والقوى الضاغطة الإكراهية فى مساومتها مع الحكومات المقترضة، ومع الموارد المُقرضة أو الممسكة عن الإقراض، أو حالات الدفع للإنفاق أو الدفع المُعلّق أى الموقوف مؤقتا، وفرض أشكال مُنوّعة من الشروط. غير أنّ المؤسستين يمكنهما نشر واستخدام قدراتهما تلك بنجاح فقط عندما يجدان، ويعملان مع مُحاورين مؤيدين غير متنافرين ويكونون راغبين وقادرين على تقبل أولويات المؤسستين. إنّ التدريب والتمرين والظروف الأيديولوجية هى التى تفرز صناع سياسة راغبين ومستعدين لتنفيذ تلك المهام. ويتأثر صناع السياسة المقتدرون (الذين يمكنهم الوفاء بما يعدون به) بصورة وهيئة المؤسسات السياسية التى يعملون فى

نطاقها. وحيثما تتمركز السياسة الاقتصادية ويتم عزلها نسبيا من الضغوط السياسية الأخرى، يرتفع التأثير الكامن والمرتقب للمديرين الاختصاصيين التقنيين ومستشاريهم فى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، لاسيما فى البيروقراطيات (أى الحكومات التى تتركز السلطة فيها بأيدى جماعات من الموظفين) من ذوى القدرة العالية على التحول وإعادة التنظيم والقدرات التى تتكيف مع الظروف والأحوال. ولكن حيثما يكون هناك تأثير قوى للهيئات التشريعية، وسياسة الحزب، والدورات الانتخابية، تكون النتائج أكثر فوضى، وأكثر عرضة لاستخدام الفيتو، وأقل تأثرا بسهولة بالمؤسسات المالية الدولية. وأفضل مجال يمكننا أن نتأكد فيه من هذا الكلام هو تتبعنا لبعض الحالات المحددة.

يدرس الباب الرابع حالة بدا فيها أنّ المؤسستين سوف تنجزان رسالتهما ومهمتهما بنجاح. قبل نهاية التسعينات من القرن الماضى بدا على المكسيك تماما أنّها قد استوعبت آراء الصندوق والبنك. ويفحص هذا الباب أسباب ذلك. كما أنّه يستخلص ماذا تقوله لنا هذه الحالة عن الظروف التى يكون الصندوق والبنك فيها أكثر أو أقل نجاحا فى الترويج لآرائهما. إنّ الموارد والقدرة على رفع الفعالية المالية لاستثمار آخر فى البلد المقترض تمدان المؤسستين بقوى طاغية. وفى نفس الوقت، فقد كان للمؤسستين قوة إقناع وإغراء قامت على المعلومات التى لديهما وعلى وضعهما وعلى حقيقة أنهما كانا يشاركان محاورين محليين محدودين من البلاد المقترضة فى العمليات والخواص الفكرية. ولقد تجمعت كلتا القوتين فى المكسيك فنتج عنهما ليس مجرد تغيير فى السياسات، ولكن إعادة تشكيل وترتيب دقيقة وبارعة للمؤسستين فى صنع سياستهما، الأمر الذى أثّر بدوره فى تنفيذ الإصلاحات تأثيرا عميقا. ومع ذلك، فبمجرد أن بدأت عملية التحول للديمقراطية بشكل جدى فى المكسيك، إذا بقوة وحجم الاختصاصيين التقنيين الذين يديرون المشروعات والذين كان للصندوق والبنك علاقة خاصة معهم تنحدر بقوة، وكذلك انحدر بالتالى تأثير المؤسستين الماليتين الدوليتين.

والحالة المختلفة اختلافا كبيرا عن حالة المكسيك هى حالة روسيا. كان تأثير صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى الاتحاد السوفيتى السابق فى التسعينات دائما محدودا للغاية. بعد ما قفزت كلتا المؤسستين للمساعدة فى تحول الاقتصاد السوفيتى، وجدا على وجه السرعة أنّ الإقراض من أجل استمرار وترسيخ الاقتصاد طويل الأجل ومشروعات أخرى محددة كان غير ذى جدوى فى غياب مشروع رئيسى وأشمل فى التحول النظامى. وكانت النتيجة هى التوسع فى عملياته بما يتعدى أهدافه الرسمية الرئيسية بعد بعض النجاحات الأولية. وزيدت تعديل الشروط الملحقة بالقروض بإصلاحات وإجراءات عميقة من جانب المؤسستين من أجل تقوية قدرة الدولة المقترضة وتحديثها. وبسرعة انشغل الصندوق والبنك بإنشاء مستويات ونماذج لقياس الأداء فى مجالات معينة مثل حكم القانون، ومقاومة الرشوة والفساد، والمشاركات الشعبية العامة فى إجراءات وعمليات اتخاذ القرار، والحماية الاجتماعية، والتخفيف من حالة الفقر. وتفاوضت هيئة العاملين فى كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بشأن الشروط الملحقة بالقروض أو الديون فى مجالات لم يكن لدى أى منها خبرة ولا تدريب رسمى عليها. ونادرا ما كان تأثير ذلك على الاقتصاد الروسى هو ما كانت المؤسستان تهدفان إلى تحقيقه. وكما يذكر الباب الخامس بالتفصيل، فإن عدم وجود مؤسسات مطلوبة كشرط أساسى ومنضمة ومجمعة مع قوى سياسية، واجتماعية، واقتصادية لتنشأ ما أشار له رئيس صندوق النقد الدولى على أنّه رأسمالية حميمة (أى قائمة على علاقات وطيدة بين رجال الأعمال والدولة)، ووصفه فريق من الباحثين بالبنك الدولى على أنّه فساد فى الدولة وذلك عندما تستطيع شركات قليلة تشكيل قواعد اللعبة لصالحها بطرق غير مشروعة.

وأفرزت تجربة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى روسيا مناظرة مستمرة وعامة، وموسومة بالحقد على المؤسستين. ومع ذلك، فقد كانت أخطاؤهما فى روسيا فى نواحٍ كثيرة منها أقل أهمية وأقل ضررا بكثير عن تلك الأخطاء الأكثر عرضة

للانتقاد التى ارتُكبت فى جزء مختلف آخر من العالم. والباب السادس يستكشف تورط وتكيّف المؤسستين مع البيئة فى المنطقة الواقعة جنوب أو دون الصحراء الكبرى بشمال إفريقيا. ولقد أدت بعض حالات الإخفاق الشديد فى بلاد من تلك المنطقة بأن ترتاب كلتا المؤسستين بشدة فى منهجهما وأولوياتهما فى التعامل مع أقل الدول نموا فى الاقتصاد العالمى. ويتم الآن داخل المؤسستين الدفع بمنهج جديد وتشجيع العمل به. ومع ذلك، فإنّ رسالة المؤسستين المُعدّلة فى إفريقيا رسالة صعبة الأداء والتحقيق- ليس فقط فيما يخص الطرق التى تؤدى بها المؤسستان أعمالهما، ولكن، وبالتساوى، فيما يخص طبيعة وكينونة كل منهما.

وتختصر الخاتمة قضية إعادة التفكير فى أهداف، وطرق، وبنية، وحكم وسيطرة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. وفى القرن الحادى والعشرين تواجه كلتا المؤسستان مطالب مُلحّة بأن تكونا ديمقراطيتين أكثر، وأكثر عرضة واستعدادا للمحاسبة وتحمل المسؤولية. وتعكس بنيتهما الحالية أصولهما التاريخية كمؤسستين تقنيتين تحترمان سيادة الدول. لقد تم إنشاؤهما لتعملا مع الدول وليس داخل نطاقها. أمّا اليوم فهما يتدخلان أكثر فى الأمور السياسية للبلاد المقترضة. إنّ أدوارهما تأخذهما بعمق فى العمل السياسى داخل تلك البلاد، ويحدث هذا على الأخص فى البلاد النامية. إنّ رسالة المؤسستين لتحتاج إعادة التفكير فيها، مثلما تحتاج الطريقة التى يتبعانها فى تنفيذ تلك الرسالة. فى عالم يشجع القيم الديمقراطية للتمثيل والاستعداد للمحاسبة وتقبل المسؤولية، فإن التحدى الذى يجرى استكشاف أغواره فى الباب الختامى هو: كيف يمكن إحداث موازنة داخل نطاق البنيات القديمة للقوة والنفوذ.

قليل من الحالات المختارة

فى الدراسة المعاصرة للعلاقات الدولية، لم يكن هناك سوى محاولات تدعو للتعجب من قلتها لدراسة القوة، واتخاذ القرار، والمساومة داخل نطاق المؤسسات

المالية الدولية، رغم أنّ موجة من المنح الدراسية كانت قد بدأت البحث بدقة فى تلك المسائل (كنور Knorr ١٩٤٨، وكينديلبيرجار Kindleberger ١٩٥١، وميتكى Matecki ١٩٥٦، وكوكس Cox وجاكوبسن Jacobsen ١٩٧٣، ومن أجل فحص وتقرير مفيد، مارتن و سيمونز Martin and Simmons ١٩٩٨) . هذا الكتاب يقدم نظريات تساعد على إلقاء الضوء على الطريقة التى تعمل بها القوة والنفوذ داخل نطاق المؤسستين الدوليتين وفى علاقاتهما مع البلدان التى تحاول إجراء إصلاحات فى سياستها الاقتصادية.

لقد افترض الطُلاب حديثو التخرج الذين يقومون بأبحاث كل صيف حول المؤسستين أنّ تأثير الولايات المتحدة مسيطر وغالب دائما، وركزوا على تفسير عواقب الاختيارات الإستراتيجية للولايات المتحدة (ثاكر Thacker ١٩٩٩، وستون Stone ٢٠٠٢). ودرس طلاب آخرون البنية السابقة لعلاقات الوكيل الرئيسى التى تشارك بها الولايات المتحدة داخل نطاق المؤسستين (مارتن Martin ٢٠٠٠ وجوولد Gould ٢٠٠٤). وما لا تركز عليه تلك التحليلات هو الطريقة التى تفعل بها كل مؤسسة ما تفعله وعواقب ما تفعله هذا على الناس والسياسات فى البلاد التى تؤثر عليها المؤسسة أكثر من غيرها من البلاد.

وتُمارس كل مؤسسة منهما القوة والنفوذ بشكل رسمى وغير رسمى. ويمكن تحليل بعض حالات التقييد والارتباكات التأسيسية التى تُشكل تصرفات صندوق النقد الدولى والبنك الدولى باعتبارها أنظمة رسمية للحوافز (فوبل Vaubel ١٩٨٦). وتُفسر حالات أخرى بشكل أفضل باعتبارها مبادئ ومعدلا إحصائيا (فينمور Finnemore ١٩٩٦). وبناءً على تحليلات سابقة، يؤكد هذا الكتاب أنّ عمل الصندوق والبنك تحد منه وتقيده الموارد القليلة النادرة، والمبادئ والعادات المتعلقة بالعمليات التى يقومان بها، إضافة إلى الحوافز الواقعية المحددة. إنّ للإدارة العليا ولهيئة العاملين مصلحة فى التأكيد على أنّ كل مؤسسة منهما تحتفظ بدور رئيسى فى الاقتصاد الكونى

وتبقى عليه. وهذا يتطلب تبنى أدوار جديدة بشكل مستمر. ومع ذلك، وفى مواجهه تحد جديد، تُشكل الحلول التى سبق تجربتها، وقواعد التشغيل والإجراءات ردود الأفعال على هذه الأدوار. وفائدة قواعد التشغيل الإجراءات لهما أنها تتولى حماية كل مؤسسة منهما من الهجوم الخارجى، كما أنها تكفل حداً أدنى من الجودة والتماسك فى أعمال وتصرفات هيئة العاملين والمستشارين فى كل مؤسسة منهما. وتوجه هذه المعالم التأسيسية بقوة عمل خبراء الاقتصاد فى كل وكالة منهما.

بدأت العمل فى هذا الكتاب لأننى أردت أن أفهم بشكل أفضل كيف يمكن للدول الصغيرة أو الفقيرة أنّ تُقدّم حالتها أو قضيتها على أفضل وجه إبان تعاملها مع مؤسسات دولية تبدو أنّ دولا قوية للغاية هى التى تُديرها. وقد تطلب ذلك تشريح وتحليل تفاعل القوة والنفوذ، والتأثير، والآراء فى كل مؤسسة وتتبع سياسة تفاعلهما مع الدول المقترضة بكل عناية.

وفى دراستى للمؤسستين، استخدمت ثلاثة أنواع من المصادر. وقد تم استخدام الوثائق الرسمية لكل منهما كلما أمكن ذلك. وقد تيسر لنا الحصول على تلك الوثائق عن الفترة المعاصرة من خلال إتاحة فرصة سياسات الكشف عنها وعن الأرشيف والسجلات فى كل مؤسسة. فى الماضى، كانت الوثائق الرسمية لا يتم الحصول عليها إلا من الحكومات الأعضاء أو من خلال قنوات غير رسمية. وغالبا ما تكشف الوثائق الرسمية القدر القليل جدا عن سياسة المفاوضات والقنوات غير الرسمية للتأثير التى كثيرا ما تشكل القرارات فى نطاق الصندوق والبنك وتأثيرهما على البلاد المقترضة. لهذا السبب كان هناك مصدر حيوى ثان وهو عقد لقاءات ومقابلات واسعة مع مسئولين فى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى وإجراء اتصالات بهم ومع من يتحاور معهم من أقطار من بينها المكسيك، وروسيا، وتركيا، وفنزويلا، وبيرو، والأردن، وأوغندا، وجنوب إفريقيا واندونيسيا، وماليزيا، والأرجنتين، وكوريا الجنوبية، واليابان، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، وكندا، وإيطاليا.

وكان المصدر الثالث فى أعمال وتشغيل المؤسستين أنفسهما هو المادة المطبوعة الثانوية الثرية التى توثق لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى وتحلل تاريخهما. ولقد تم شرح وتحليل الفترة الأولى من عمر المؤسستين بواسطة طابور كبير من علماء وباحثين فى التاريخ، وعلم الاقتصاد، والعلاقات الدولية (انظر الباب الثانى). وقد تم توثيق تاريخهما التأسيسى من داخل جدران كل منهما (وعن قرب شديد خارج نطاقها). هناك أعراف طويلة الأمد لتاريخ رسمى وشبه رسمى ممتاز لصندوق النقد الدولى (هورسفيلد Horsefield ١٩٦٩، وديفرى De Vries ١٩٧٩). وتغطى التقارير والروايات المعاصرة التى ظهرت مؤخرا حول أزمات بعينها على تلك المصادر وتضعها فى الظل (بلاستشاين Blustein 2001). وأحدث تاريخ رسمى الذى قدمه جيمس بوتون James Boughton، عمل ثقافى تجارى رائع وكتابة جيدة ومصدر لا غنى عنه. وبالمثل فإنّ التاريخ التفصيلى الذى يكشف الكثير من الحقائق والأسرار يقدم أيضا خدمات جليلة للبنك الدولى، ومن بين تلك الأعمال التاريخية عن البنك ذلك الكتاب الواضح الصريح الذى ظهر فى أوائل تلك الحركة من تأليف إدوارد ميسون وروبرت آشارEdward Mason and Robert Asher ١٩٩٧)، وتلك الدراسة المختصرة أكثر وإن كانت غنية بالتفاصيل التى اشترك فى تأليفها وتحريرها كل من ديفيش كابور Da-vesh Kapur، وجون لويس John Lewis وريتشارد ويب Richard Webb ١٩٩٧).

ولقد ركزت فى دراسة العلاقة بين صندوق النقد الدولى والبنك الدولى مع المقترضين على ثلاث مناطق من العالم وهى: المكسيك وروسيا وجنوب الصحراء الإفريقية. وقد تم اختيار تلك المناطق لأنّ الصندوق والبنك يزعمان أنهما يلعبان دورا رئيسيا فى تسهيل عمليات الإصلاح - ولهما ظاهريا تأثير ناجح فى هذا المجال. وفى روسيا كثيرا ما تُصنّف المؤسستان على أنّهما لم يكن لهما تأثير يُذكر رغم جهودهما النشطة والقوية هناك. وفى إفريقيا يُوجّه للمؤسستين نقد كثيرا باعتبارهما فشلا فى دفع النمو والتطور الاقتصادى للأمام أو حتى فى معاونة ودعم أنواع المؤسسات التى

قد تؤدى للنمو والتطور - ويُقال عنهما: إن تأثيرهما كان سلبيا. هذه التأثيرات المختلفة تجعل هذه المناطق لها أهميتها فى العمل المساعد أو المُوجه إلى كشف الحقائق. ويوضح استكشاف أوضاع كل مؤسسة منهما كيف يتفاعلان مع الإجراءات والعمليات الوطنية المحلية فى صناعة القرار الاقتصادى وتؤثر فيه. وهى تشير للظروف التى يكون للمؤسستين الدوليتين تأثير ما على المقترضين. وهما يضيئان الطريق للمعانى السياسية والتأسيسية المُتضمنة للإصلاح. ويتم استخدام عدة مصادر منوعة فى كل حالة من الحالات.

وفيما يخص المكسيك يتم دراسة عملية الإصلاح السياسى من عام ١٩٨٢، مرورا بما تلا ذلك من سنوات حتى وقتنا الحاضر، وتُقدّم حالة منفصلة عن أزمة العملة هناك فى ديسمبر ١٩٩٤، ويتم استخدام عدة مصادر لإعادة بناء وهيكلة عملية وسياسة وآليات التأثير، وحدود وتأثير صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. أولا: تم استخدام معلومات وفيرة عن تنظيم وتعديل إصلاح السياسة الاقتصادية ليس فى المكسيك وحدها، ولكن أيضا فى شتى أنحاء أمريكا اللاتينية. ويشمل ذلك دراسات كُتبت داخل وخارج المكسيك باللغتين الإسبانية والإنجليزية. وثانيا: تم استخدام وثائق رسمية، تشمل حسابات وتقارير حكومية، ووثائق تم تبادلها بين المكسيك والصندوق والبنك. وثالثا: تم عقد مقابلات كثيرة خلال الفترة ما بين ١٩٩٢ إلى ١٩٩٥، مع أعضاء بارزين فى الحكومة المكسيكية المشتركين فى عملية الإصلاح، ومقابلات أيضا مع مسئولى الصندوق والبنك الذين كانوا يتفاوضون معهم والذين كانوا يراقبون ويشرفون على العملية (انظر الباب الرابع). وأخيرا: تم الاسترشاد بمصادر الأنباء المعاصرة جنبا إلى جنب مع المقابلات التى تمت كى تساعد فى عملية تصحيح تبريرات الإدراك المؤخر، أى إدراك طبيعة ما حدث بعد وقوعه، والتبريرات ذات الأثر الرجعى.

وفيما يخص روسيا، يتم فحص ودراسة دور صندوق النقد الدولى والبنك الدولى من عام ١٩٩٠، فصاعدا وحتى نهاية التسعينات. وكما هو الحال فى المكسيك، كانت

المصادر التى استخدمناها تشمل معلومات ثانوية كثيرة عن عملية الانتقال فى جبهة الاتحاد السوفيتى سابقا، وعن الوثائق الرسمية، والمقابلات مع ممثلين رئيسيين عن المؤسستين وغيرها، ومصادر أخبار معاصرة أخرى. ولقد سافرت إلى موسكو عام ١٩٩٦ لعقد لقاءات ومقابلات من أجل الحصول على أفلام وثائقية عن الإصلاح الاقتصادى فى روسيا. وسمح لى ذلك بتسجيل مقابلات مع عدد من رجال السياسة والمستشارين البارزين. واستفدت كثيرا فى بحث أعددته بعد ذلك من تعاون نيجل جوولد - ديفيز Nigel Gould-Davies، الذى كانت طلاقته وفصاحته فى اللغة الروسية وتعوده على التعامل مع المصادر الروسية تسهم بشكل كبير فى عملنا المشترك عن صندوق النقد الدولى والإصلاح الاقتصادى داخل روسيا، ومع المحلل السياسى والاقتصادى الكسندر زاسلافسى Alexander Zaslavsy.

وفيما يخص جنوب الصحراء الإفريقية اعتمدت اعتمادا كبيرا على المعلومات الثانوية الشاملة عن البلاد كل على حدة وعلى المنطقة ككل. وكان هناك خيطا عمل على وجه الخصوص مفيدان للغاية: الخيط الأول خيط العلم السياسى الذى يركّز على الاقتصاد السياسى لإفريقيا، وهو يستكشف العلاقة بين الجماعات المؤيدة لقضية معينة والتى تسمى أحيانا بجماعات الضغط، والحكومات والمؤسسات، وصناعة القرار، وذلك فى أنحاء بلاد المنطقة المختلفة. وفى تلك المعلومات الثانوية، يكاد لا يقدم أحد أى تعليق على صندوق النقد الدولى أو البنك الدولى، لكن المنح التعليمية تخدمنا من حيث إنها تقدم لنا إطار عمل مفيد ودقيق جدا لفهم مصادر السياسة الوطنية المحلية. والصندوق والبنك لهما وضعهما المركزى الكبير فى المنحة الدراسية الكبيرة المنوعة فى اقتصاد التنمية التى تخاطب أسباب وعواقب الفشل الاقتصادى فى إفريقيا. ويتراوح هذا بين تحليل اقتصادى تقليدى تماما ومناهج أكثر تطرفا وانتقائية وتنوعا فى العناصر، وأخيرا فقد استخدمت أيضا المجال المختصر من مجالات التوثيق، والبحث، والتحليل الذى ظل فى نطاق صندوق النقد الدولى والبنك الدولى

وأعضائهما فى جنوب الصحراء الكبرى الإفريقية. وعموما أجد لزاما علىّ أن أؤكد على مدى ما أدين به بعمق لأصحاب المكتبات، ورجال الأرشيف والمحفوظات، والموظفين المسئولين، وصناع السياسات فى كل أنحاء العالم لتحليهم بالصبر وتحملهم الجميل لى فى معاونتهم لى لإنجاز هذا البحث.

الفصل الأول

مؤسستا من؟

داخل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى يبذل عدة آلاف من رجال الاقتصاد قصارى جهدهم فى جمع، وتحليل، وتفسير البيانات والمعلومات بطريقة حرفية مهنية. ويُعتبر تدريبهم ومؤهلاتهم فى علم الاقتصاد والشئون المالية أموراً أساسية فى مهام تقديم التوصيات والاستشارات، والإقراض، والمساعدات الفنية لمختلف البلاد. ويؤدى المديرون وهيئة العاملين فى كل مؤسسة منهما وظائفهم ومهامهم بجدية فى إرشاد وتوجيه الحكومات الأعضاء بطريقة غير متحيزة، مستخدمين خبراتهم فى دعم وتعزيز فرصة كل بلد للاستفادة من اقتصاد عالمى أكثر اندماجا وتكاملا. علاوة على ذلك، فلقد تم إنشاء كلتا المؤسستين بدرجة من الاستقلالية من أى شكل من أشكال التحكم أو التأثير السياسى. وبالتالى لماذا صُورت المؤسستان منذ زمن طويل على أنهما "قامتا لخدمة الولايات المتحدة كأداتى سيطرة وهيمنة على السياسات الاقتصادية والمالية لبلاد أخرى، وخصوصا ما يُسمى بالبلاد غير النامية أى المتخلفة"(فيرتادو Furtado ١٩٥٩).

من السهل أن ترى تأثير الولايات المتحدة على المؤسستين. لقد تم إنشاؤهما داخل نطاق الولايات المتحدة فى الأساس على يد هذه الدولة، ومن هناك يتم إدارتهما من المركز الرئيسى لكل منهما. وعموما، فقد عكست سياساتهما مصالح الولايات المتحدة الاقتصادية والإستراتيجية، لاسيما فى فتح أسواق فى كل أنحاء العالم. ومع

ذلك فقد يكون من الخطأ الاعتقاد أنّ هناك مجموعة واحدة من مصالح الولايات المتحدة يتقاسمها جميع أعضاء الحكومة فى الولايات المتحدة وتُترجم إلى سياسة رسمية، تقرر بدورها ما تفعله المؤسستان فى الدول الأعضاء. يمكن للمرء أن يسمع فى غالب الأمر أنّ مسئولين من الولايات المتحدة عملوا مع الوكالتين يصيحون قائلين "ليتكم"، وما هو أهم من ذلك، لو توقفنا أمام ملحوظة أنّ الولايات المتحدة تسيطر عموما على المؤسستين، فنحن نلغى احتمال أن بلاداً أو آراء أخرى قد تؤثر بشكل أو بآخر فى عمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى.

ويبحث هذا الباب فى التأثير الفعلى للولايات المتحدة فى إنشاء صندوق النقد الدولى والبنك الدولى وفى تشكيل النمو والتطوير الذى طرأ عليهما بعد ذلك.ممّا لاشك فيه أنّ الولايات المتحدة كان لها تأثير هائل على المؤسستين. ولكن، وكما سيكشف عنه هذا الباب، الآراء المتباينة والمتضاربة داخل الولايات المتحدة تُعتبر عاملا هاما فى فهم هذا التأثير. وبالتالى أيضا، وكما ستوضح أبواب أخرى من الكتاب، بالتفصيل، فإنّ الأفكار المتنافسة داخل نطاق حكومات أخرى وداخل المؤسستين ذاتهما تؤثر فيما يفعلانه. إنّ المؤسستين تتأثران بعوامل غير عامل الروح التجارية للولايات المتحدة، بأمور صغيرة ولكن لها أهميتها داخل نطاق النظام الاقتصادى الرأسمالى فى الولايات المتحدة القائم على تشجيع الصادرات والإقلال من الواردات.

قوة ونفوذ الولايات المتحدة وإنشاء صندوق النقد الدولى والبنك الدولى

واجه صناع السياسة مشكلتين خطيرتين فى المراحل الأخيرة من الحرب العالمية الأولى. أولاهما أنّ الحرب كانت قد دمرت أوروبا وكانت تحتاج لإعادة البناء من جديد. والمشكلة الثانية هى أن سياسات الفترة ما بين الحرب العالمية الأولى وبداية

الحرب العالمية الثانية، لاسيما الفترة ما بين سنة ١٩١٨ وسنة ١٩٣٩، والتى عُرفت بسياسات" أفقر جارك" الاقتصادية، التى تسعى للحصول على فوائد لبلد ما على حساب بلدان أخرى، أدت إلى عواقب مأساوية وخيمة. حاولت بلاد الإقلال من قيمة الطريقة التى اتبعوها للخروج من الأزمة، وذلك بخنق الإنتاج فى بلاد أخرى من خلال صادرات رخيصة ومذهب حماية الإنتاج الوطنى (بفرض رسوم جمركية عالية على السلع المستوردة)، وكانت النتيجة مفجعة. وكان التحدى الذى واجه المسئولين عن اقتصاد بلادهم الذين اجتمعوا فى بريتون وودز Brettin Woods عام ١٩٤٤، هو الحصول على موافقة الدول حول كيفية تمويل إعادة البناء بعد الحرب، وتثبيت أسعار الصرف واستقرارها، ورعاية التجارة وتشجيعها، ومن أزمات ميزان المدفوعات من التشويش على النظام وبعثرة خيوطه. وهذا ما عبر عنه حينئذ هارى دكستار وايت Harry Dexter White. المندوب الرسمى للولايات المتحدة حين قال:

بصرف النظر عن طول فترة الحرب أو قصرها، ولا كيفية الانتصار فيها، فإننا سنواجه ثلاث مشاكل لا يمكن الهروب منها كى نمنع تمزق التحويلات الخارجية أو القطاع الأجنبى وانهيار النظام النقدى ونظام الاعتماد أو الائتمان؛ ولضمان إحياء واستعادة التجارة النامية، ولتقديم حجم رأس المال الضخم الذى سيتم الاحتياج إليه فعليا فى شتى أنحاء العالم من أجل إعادة البناء، وللغوث وإعانة الفقراء والمسنين، واسترداد العافية الاقتصادية. (سجلات صندوق النقد الدولى فى أبريل ١٩٤٢، ذُكرت فى ميسون وآشر Mason and Asher ١٩٧٣،١٥).

وتم جدولة خطتين مختلفتين تماما للمؤسستين الاقتصاديتين اللتين تقرر إنشاؤهما بعد الحرب العالمية الثانية فى بريتون وودز[1]، فمن ناحية كانت الخطة

---

(١) كما يشير جيمس (١٩٩٦)، استحثت بشدة الخطة الاقتصادية التى نشرها الوزير الألمانى سنة ١٩٤٠، تفكير الحلفاء فى إدارة الاقتصاد العالمى: والذر فانك Walther Funk "مستقبل أوروبا الاقتصادى" (بريلين، مكتب تارامار Tarraamare, ١٩٩٤)،

البريطانية مُعدّة لوكالة تعطى لها الدول تفويضا واضحا بصلاحيات مالية شرعية. وكان المفروض أن تكون تلك الوكالة اتحاد مقاصة أوتوماتيكيا تساهم جميع الدول فيه، ولا تتمتع أى عملة بمكانة خاصة بها. وكان المفروض طبقا لتلك الخطة أيضا إنشاء وحدة حسابية فوقومية جديدة تتعدى حدود كل دولة ومصالحها ومجالات نفوذها القومية. ويتم فى ظل الخطة أيضا إرسال الحوالات للبلاد التى بها عجز فى ميزان المدفوعات بشكل تلقائى عمليا وفعليا. كما لا يُرفق بالحوالات أى شروط تخص البوليصة. وينتج عن هذا توزيع أعباء التسوية والتوافق بالتساوى على البلاد التى بها عجز فى ميزان المدفوعات والبلاد التى بها فائض فى ميزان ٠المدفوعات (كينيس Keynes ١٩٧٧– ١٩٨٩. المجلد ٢٥؛ وبلوك Block ١٩٧٧، وفان دورميل Van Dor-mael ١٩٧٨).

وفى المقابل خطط الأمريكان لوجود وكالة تحتفظ الولايات المتحدة فى ظلها بسيطرة كبيرة عليها وتحصل من خلالها على فوائد جمّة وطبقا لتلك الخطة يستخدم الموقف الدولى الجديد الدولار الأمريكى والذهب كوحدة الوكالة الحسابية الرئيسية. وتتم التحويلات المصرفية بين الدول على أساس ما تراه الوكالة مناسبا لها. وفى الواقع، فإن المؤسسة يكون لها الحق بمقتضى تلك الخطة فى النهاية بفرض شروط على القروض التى تتم من خلالها. ومع أنّ السلطة الرسمية ستُفوّض للمؤسسة الجديدة، لكن سلطات اتخاذ القرار وفقا لما تراه الوكالة مناسبا لها تسمح للولايات المتحدة أن تؤثر على ممارسات تلك السلطة (جاردنر ١٩٦٩).

وتقاسمت الخطتان التفكير الاقتصادى المتشابه المبنى على الاستنتاج من الوقائع والمقدمات، لكنهما اختلفتا فى خطوط المفاضلات والمتطلبات السياسية لمن يُروّجوا لكل منهما (جاردنر١٩٨٠، وهيرش Hirsch ١٩٦٩، وبوتون Boughton ٢٠٠٢)، كانت بريطانيا دولة مدينة عليها أن تدفع ديونها للدول التى اقترضت منها أموالا، وكانت تريد أن تحمى نفسها من تأثير التحرر التجارى الذى فرضته الولايات

المتحدة وأن تضع بعض النفقات على فائض الدول الدائنة ديونا طويلة الأجل. (جيمس ١٩٩٦، ٣٩)، وكانت الولايات المتحدة عازمة على أن تحرر التجارة، فتفتح فيما يتصل بذلك الأسواق المغلقة للإمبراطوريات الأوربية، كى تُحرّم أسعار الصرف التى يحدث مضاربات بها، وكى تفرض شروطا على استثمارات الولايات المتحدة فى إعادة بناء غرب أوروبا. (تعليق الولايات المتحدة فى هورسفيلد ١٩٦٩، ١٣٦)، وباعتبار الولايات المتحدة دولة مصدرة لرأس المال من غير المحتمل أن تريد الاقتراض من صندوق النقد الدولى، فإنها كانت حريصة على فرض شروط على أى بلد يرغب فى استخدام صندوق النقد الدولى (ديل Dell ١٩٨١).

وكانت الغلبة للولايات المتحدة فى عدد من القضايا فى بريتون وودز. ولم يكن هذا أمرا مفاجئا أو يدعو للدهشة. لقد كانت الولايات المتحدة فى موقف كلاسيكى من حيث سيطرتها على بلاد أخرى. كانت قد خرجت من الحرب العالمية الثانية وهى أقوى من أى بلد آخر فى النواحى الاقتصادية والسياسية والصناعية والعسكرية. كانت صادرتها قد فرضت سيطرتها على التجارة العالمية. وألقت المحاسبة البدائية للدخل القومى، والتى كانت قد بدأت لتوها فى ذلك الوقت، الضوء على الكسر أو الجزء غير العادى للدخل الكونى الحقيقى الذى تحصل عليه الولايات المتحدة. علاوة على ذلك، فقد قلل توقيت بريتون وودز كثيرا من مُدخلات دول أخرى. وكما ذكر أحد المؤرخين الاقتصاديين فى كتاباته، " طالبت الولايات المتحدة باتفاقية دولية ورغبت فى تأمينها وتفعيلها حتى فى الوقت الذى منعت فيه الحرب والأعمال العدائية الدول المعادية من المشاركة فى المفاوضات وقللت من اشتراك الحلفاء التى قامت رحى العرب فوق أراضيها " (إيتشينجرن Eichengreen ١٩٨٩).

بناء على إحدى النظريات، استطاعت الولايات المتحدة أن تسود لأنها هى وحدها من بين الحلفاء الغربيين التى استطاعت أن تقترح إنشاء مؤسستين فوقوميتين (أى تتعديان الحدود القومية) جديدتين وتخطط لهما. وكانت بلاد أضعف منها فى النظام

على استعداد أن " تقبل وتُذعن لأنها تعلم أنّ الفائزين فى وضع يسمح لهم بالاستمرار بدونهم (جروبر Gruber ٢٠٠٠)، والخيار الذى واجهته الدول الضعيفة فى هذه النظرية خيار بسيط: ما إذا كانوا يريدون أن يكونوا " داخل" أو " خارج " المنتدى الجديد. وتصبح رغبتهم فى الحفاظ على النظام القديم غير ذات موضوع حيث إنها لم تعد رغبة متاحة بعد. من أجل هذا السبب وحتى لو كان التعاون لا يصب فى مصلحة الدول الفقيرة، فإنها ستنحنى أمام جدول الأعمال الذى تضعه دولة قوية مسيطرة يتشكل جدول أعمالها بدوره من خلال حسابات سياسية قومية (جروبر ٢٠٠٠).

فى الحقيقة، فإنه بمجرد أن تم إنشاء مؤسستى بريتون وودز، فصحيح أنّه بمستوى معين كان لكل الدول الأخرى الخيار إما أن تنضم لكتلة اقتصادية جديدة قوية أو أن يتم استبعادها من الانضمام إليها. عند نقطة معينة من المفاوضات، كتب "جون مينارد كينيس John Maynard Keynes" مندوب المملكة المتحدة أنّ الأمريكان ينوون بوضوح فرض تصوراتهم ومفاهيمهم حول المؤسستين بصرف النظر عن آراء بقيتنا من الدول. والنتيجة أنّ المؤسستين تصبحان أمام العالم وكأنهما مؤسستان ماليتان أمريكيتان، وتدير أعمالهما هيئات أمريكية عملاقة، وتكون بقيتنا من الدول إلى حد كبير فى وضع "المتفرج على أنشطتها" (كينيس ١٩٧١- ٨٩، المجلد ٢٦، ٢١٧)، ومع ذلك، فإنّ هذه العبارة لا تجذب انتباه كينيس ووجهة نظره الأكثر شمولا، ولا حتى تجذب انتباه الطريقة التى تصور صناع السياسة الأمريكان أنفسهم أنها تمثل قوتهم ونفوذهم.

كان كينيس فى العبارة هذه يعلق على خبر كان قد سمعه لتوه من فينسون.Vinson وزير المالية فى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية مؤداه أنّ الولايات المتحدة كانت تريد أن تجعل موقع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى مدينة واشنطون.كان كينيس مهتاجا ومستاء للغاية من هذا القرار وكتب فيما بعد أنّه "ظهر

أنّه كان فى الأساس قرارا شخصيا من السيد فينسون Vinson أيده فيه مجلس الاحتياطى الفيدرالى فقط (الذى يجد نفسه قد استمد القوة فى مواجهة بنك الاحتياطى الفيدرالى فى نيو يورك من خلال موقعه فى واشنطون). ولا يؤيده أحد من بقية الوفد الأمريكى المُفوّض " طبقا للوقائع الموضوعية " دون تأثر بالعواطف الشخصية " (كينيس ١٩٧١-٨٩، المجلد ٢٦، ٢٢٢) وبشكل عام أكثر، فإنّ أوراق كينيس الخاصة والعامة تلقى الضوء على عكس ذلك: أنّ كينيس كان يعتقد أنّه كان هناك مبدأ "أخذ وعطاء (تنازلات متبادلة)" من جانب الولايات المتحدة فى المفاوضات حول بنية ودور صندوق النقد الدولى والبنك الدولى.

ولم يدرك صناع سياسة العمل فى الولايات المتحدة بشكل مُتّسق موقفهم ومركزهم باعتبارهم أصحاب السلطة المطلقة. وتظهر أوراقهم وسجلاتهم أنهم اعتقدوا أنّهم كان عليهم أن يتفاوضوا ويُسلموا بقرارات وبقضايا معينة (فان دورميل Van Dormael ١٩٧٨، وجاردنر ١٩٦٩، وبلوك Block ١٩٧٧)، على سبيل المثال، اقترحت الولايات المتحدة مقياسا نادرا للعملة كان يمكن أن يجبرها على اتخاذ إجراءات ليست فى صالحها عند إدارتها لفائض أموال (انظر البند "٣" VII)، من بنود اتفاقية صندوق النقد الدولى)، فى مذكرة دبلوماسية كُتبت فى فبراير ١٩٤٤، تنطوى على خلاصة لمسألة ما وعلى الأسباب الداعية لاتخاذ موقف معين منها وصف كينيس الإجراء على أنّه " علامة بارزة على شجاعتهم، وعلى رجاحة عقولهم ومراعاتها للعدل، وعن حاسة المسؤولية التى يتحلون بها تجاه دول العالم الأخرى" (كينيس ١٩٧١- ٨٩، مجلد ٢٦، ٤٠٢)، وبشكل عام أكثر، فإنّ بنية وحجم المؤسستين اللتين أفرزتهما مفاوضات بريتون وودز يعكسان رغبة الولايات المتحدة فى التسوية، وإيجاد الحلول الوسط والتفاوض. وكما سيتم مناقشته لاحقا، فإنّ الدول الأعضاء لها أصواتها فى كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، وأنهما كمؤسستين ووكالتين تقنيتين يمتلكان درجة معينة لها قيمتها من الحكم الذاتى بعيدا عن الدول الأعضاء، بما فيهم الولايات المتحدة.

والسؤال المطروح هو: لماذا وافقت الولايات المتحدة على مقترحات بريتون وودز وهى فى مواجهة عدد من الخيارات ذات المصالح الذاتية؟ إنّ حقيقة أنّ الولايات المتحدة كانت فى وضع الدولة المسيطرة على غيرها من الدول التى يُطلق لها العنان تماما فى الاهتمام بمصالحها الشخصية لا تساعدنا على أن ننظم ونصنف ما يدعمه جون آيكنبرى John Ikenberry بالوثائق على أنّه " مجال نُظم ما بعد الحرب التى كانت تنسجم بالتأكيد مع المصلحة الأمريكية فى اقتصاد عالم مفتوح. آيكنبرى ١٩٩٢، ٢٩٠؛ وكيندلبيرجر Kindleberger ١٩٧٧)، حقا، كان فى استطاعة الولايات المتحدة بسهولة أن تُنشئ حلفا أكثر اعتدالا وتُروج له عقب الحرب، لايستلزم وجود اتحاد مقاصة دولى، ولا تساهم فيه دول أعضاء، ولا إصدار لعملات جديدة. بمعنى آخر بغير نظم فوقومية ولا وفود رسمية لوكالات دولية. وقد اقترحت بلاد أخرى خططا من هذا النوع فى ذلك الوقت (جيمس ١٩٩٦، ٤٣؛ وهورسفيلد ١٩٦٩،٩٧-١٠٢)، ومع هذا ففى اتفاقيات بريتون وودز النهائية، وافقت الولايات المتحدة أن تمنح تفويضا بدرجة سلطة محدودة لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى.

بالنسبة لأصحاب نظريات المؤسساتية، كان ينبغى توقع وجود تفويض للمؤسستين الجديدتين. إنّ الدول تنشئ المؤسسات وتشكلها من أجل دفع أهدافها إلى الأمام (كيوبين Keobane ١٩٨٤؛ وكورمينوس وليبسون، وسنيدال Koremenos, Lipson and Snidal 2001 a و١٢٠٠ b)، لكن يتم تحديد هذه الأهداف بطريقة ثقافية بعيدة عن الجهل والتحيز. وفى ظل هذه الطريقة توافق الدولة المسيطرة على الدول الأخرى على القبول ببعض حالات التقييد لأن المؤسسات الدولية تُوسّع من خياراتها ومن إمكانيات وجود ميزات متبادلة فيما بين الدول (هاجاردو سيمونز١٩٨٧)، من أجل هذا ينتج عن التعاون تفويض لمؤسسات جمعية يمكنها أن تصف العلاج للمشاكل، وأن تُجرّم تصرفات أو تُقرّها حتى لو كانت تصرفات دولة تسيطر على الدول الأخرى. وفى المفاوضات التى تجرى لإنشاء مثل تلك المؤسسات،

فإنّه حتى أقوى الدول وأكثرها نفوذا تقدم بعض التنازلات تتضمن مشاركة دول أخرى. ويمكن ملاحظة هذه الحقائق فى خطة تكوين وتصميم المؤسستين، والتصويت عليهما، وتركيبات وأنظمة اتخاذ القرار بهما، وترتيباتهما المالية وتسوياتهما خاصتهما، ودرجة حرية التصرف التى يتمتعان بها فى تنفيذهما لمهامها.

ولكن ليست كل معالم تصميم المؤسستين خاضعة لتنازلات لدول أخرى. إنّ أصحاب النظريات الليبرالية التحررية يركزون بدلا من ذلك على حالات التقييد السياسية الوطنية التى تواجه الدول التى تنشئ المؤسسات (مورافاكسيك Moravac-sik ١٩٩٨)، ومن هذا المنطلق، تُعتبر نظرية الانفراد بالقرار والقيام بالعمل منفردا التى ناقشناها آنفا نظرية تحررية. وهذه النظرية تفترض أنّ الدولة القوية تفوض السلطة للمؤسسات الدولية تجاوبا منها مع المقتضيات السياسية الوطنية. ومن حيث أساس الشىء وجوهره، يستخدم مفاوضو الولايات المتحدة نفوذهم وقدرتهم على القيام بالعمل منفردين فى إنشاء مؤسسات يعكس تصميمها حاجتهم لضمان الموافقة القومية عليها واستبعاد مجموعة محددة من الأفضليات أو حقوق الاختيار. ولقد حظيت وزارة المالية ووزارة الخارجية بالولايات المتحدة يقينا بمزايا قومية خاصة عند إنشاء صندوق النقد الدولى والبنك الدولى- وإلى حد ما فإنهم عندما فعلوا ذلك، استطاعوا أن ينتزعوا السيطرة على القرارات الدولية من وكالات أخرى، أو كما كتب كينيس خلال المفاوضات، استطاعوا استخدام الصندوق والبنك فى " تمرير المآزق وشبكة الحدوث لهما كى يتعاملا هما معها" (كينيس ١٩٧١-٨٩، ومجلد ٢٦، ٢٢٩)، ومع ذلك، فإنّ التفسير الليبرالى لايخلو من المشاكل.

ولو تكلمنا بشكل عام أكثر، فإنّ الجدال الليبرالى يؤكد أن وزارة المالية بالولايات المتحدة كانت تحتاج ضمان وجود نظام يقيد أو يقنع من يحطون من قدر المشروع من الأمريكان وحلفائهم، فى الوقت الحاضر وفى المستقبل، بما فى ذلك الكونجرس الأمريكى. وهنا نجد أنّ الدلائل ليست بهذه الدرجة من الوضوح. وكما يّوثق المؤرخان

ميسون وآشر .Mason and Asher فإنّه عندما جاءت بنود وفقرات اتفاقية الصندوق والبنك أمام الكونجرس الأمريكى للتصديق عليها وإقرارها، حاول الكونجرس أن يظهر بوضوح أنّ أى قروض "من أجل برامج إعادة البناء الاقتصادى وإعادة بناء وهيكلة النظم المالية، بما فى ذلك قروض الموازنة وتثبيت الأسعار طويلة الأجل" يجب أن يتولى البنك الدولى تنفيذها، وليس صندوق النقد الدولى (ميسون وآشر ١٩٧٣، ٢٥)، ومع ذلك، لم يكن هذا ما ضغط مفاوضو الولايات المتحدة عليه، وأفرزت مفاوضات بريتون وودز صندوق نقد دوليا يمكن أن يقدم قروض موازنة وتثبيت أسعار، وبنكا دوليا له مبدئيا سلطة تقديم مثل هذه القروض كنوع من الاستثناء فقط.

ومع ذلك كان الكونجرس الأمريكى يهتم أكثر بضمان ألا يكون المديرون التنفيذيون لكل مؤسسة منهما موظفين مدنيين دوليين ولكن يكونوا مسئولين أمام حكوماتهما (ميسون وآشر ١٩٧٣، ٣٤)، ومع ذلك فقد كانت تلك الترتيبات قد أُعدّت بالفعل بواسطة مؤسسى الصندوق والبنك ولكن لأسباب أخرى مختلفة (كينيس ١٩٧١ – ٨٩، مجلد ٢٦)، إضافة إلى ذلك، كانت النتيجة النهائية فى كلتا المؤسستين تعيين مجلى مديرين تنفيذيين يكون لهم أدوار مزدوجة كموظفين مدنيين دوليين يدفع رواتبهم الصندوق أو البنك ويعملون للمؤسستين، إضافة لكونهم ممثلين مسئولين أمام حكوماتهم.

ولا يفسر لنا مؤسسو النظامين ولا أصحاب النظريات الاقتصادية لماذا ظهرت مثل هذه الخطة المبتكرة متعددة الجوانب فى بريتون وودز. كان يمكن لعدة أنواع أقل شأنا من المؤسسات الدولية أن تحقق المصالح الواضحة البسيطة والمعتدلة للدول الرئيسية بها. لكن ما ظهر نتيجة مناظرة بين مسئولين بريطانيين وأمريكان كان شيئا أكثر جسارة وجرأة. وكما أعلن كينيس عام ١٩٤٤، أنّ" الاقتراحات المُقدمة تفوق بكثير ما كان يمكن أن يتخيله أى إنسان، حتى منذ زمن قصير مضى، كأساس ممكن

لاتفاقية دولية عامة " (كينيس ١٩٧١ – ٨٩، مجلد ٢٦، ١٥)، إنّ " المعجزة السياسية" التى حدثت فى بريتون وودز تتطلب تفسيرا أكثر من ذلك (جاردنر ١٩٨٥)، وبدون أفكار جديدة تُقدّم من كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة – أفكار ومبادئ واعتقادات عما كان ممكنا، وشرعيا، وقد يكون فعالا – لم يكن من الممكن مطلقا أن يصبح إنشاء مؤسسات اقتصادية فوقومية عام ١٩٤٤ ضمن جدول أعمال أى من الدولتين.

وقد استفاد صنّاع السياسات بالتأكيد من حوادث مماثلة كانت موجودة بالفعل. اعتمد البنك الدولى المقترح على تجربة قطاع خاص كانت موجودة بالفعل عن أسواق السندات.واعتمد صندوق النقد الدولى المقترح على تاريخ من التعاون فيما بين أصحاب البنوك المركزية بهدف الحفاظ على مستوى الذهب فى الفترة التى سبقت انهياره، وكانت القروض حينئذ تقدم قروضا مؤقتة بشروط لبعضها البعض وذلك لمنع تخفيض قيمة العملة. وكان نوعا من التعاون قد حدث فيما سبق تحت رعاية بنك التسويات الدولية (BIS) الذى أُنشئ عام ١٩٣٠ لدعم التعاون الدولى النقدى والمالى وللعمل كبنك للبنوك المركزية. وكان ممثلون عن القطاع الخاص قد قاموا بأنواع أخرى من التعاون (بوردو وشوارتز Bordo and Schwartz ١٩٨٨، وإيتشنجرين Eichen-green ١٩٩٦، واسكلوس Schloss ١٩٥٨)، وخلال فترة ما بين الحربين العالميتين، كانت عصبة الأمم قد نسقت قروضا لميزان المدفوعات بودائع مصرفية قدمتها بنوك خاصة، ومرة أخرى بشروط ملحقة بتلك القروض(بولى Pauly ١٩٩٧، وجيسيلكويست Gisselquist ١٩٨١. وكلارك Clarke ١٩٦٧) . ومع ذلك سعى صناع السياسات فى بيريتون وودز للذهاب لما هو أبعد من ذلك. ذكر كينيس نفسه أنّه لو سار كل شىء على ما يرام، فإنّ صندوق النقد الدولى سوف " يستكمل بناء كيان دولى حقيقى للاستشارات والمداولات والتعاون فيما يخص المشاكل النقدية والمالية التى تخدم الغرض الذى تمناه البعض من بنك التسويات الدولية، ولكنهم خاب أملهم فيه (كينيس١٩٧١– ٨٩، مجلد ٢٦، ٢٢١).

على أي حـال، وافقت خمس وأربعـون دولة على إنشـاء مـؤسسـتين فوقوميـتين جـديدتين. الهـدف هو أن يقـوم كل من صـندوق النقـد الدولى والبنك الدولى لإعـادة التعمير والتنمية "بتسهيل عمليات التوسع فى التجارة الدولية والنمو المتوازن فيها" و"وتسهيل استثمار رؤوس الأموال المعدة لأغراض الإنتاج" (انظر المادة ١، على التوالى، من مواد صندوق النقد الدولى و مواد البنك الدولى لإعادة التعمير والتنمية "IBRD" من الاتفاقية)، ويكون صندوق النقد الدولى راعيا لنظام جديد للتعاون النقدى الدولى تدعمه وتعززه أسعار صرف مستقرة ونظام مدفوعات متعدد الجوانب. ويقوم البنك الدولى لإعادة التعمير والتنمية بتسهيل الاستثمار الدولى من أجل رفع "الإنتاجية، ومستوى المعيشة، وأحوال العمل والعمال" فى جميع الدول الأعضاء، هذا إضافة على المساعدة فى حدوث انتقال هادئ لاقتصاد العالم من زمن الحرب لزمن السلام (البنك الدولى، المادة ١).

كان علماء اقتصاد وخبراؤه قد حلموا بوجود هاتين المؤسستين على جانبى الأطلنطى. وكان ممثل المملكة المتحدة جون مينارد كينيس، الاقتصادى الشهير الذى ذكرناه أعلاه، والذى كان فى مؤتمر السلام بباريس عام ١٩١٩، والذى كتب مقالا بفصاحة عن مجالات الفشل التى تعرض لها (كينيس ١٩٢٠)، وقد أثرت نظريات كينيس الاقتصادية الجريئة ليس فقط على مؤتمر بريتون وودز، ولكنها أثرت أيضا على عدة عقود من السياسة الاقتصادية بعد ذلك. ولقد اقتفى مؤرخو ذلك الزمن بعناية أثر معلومات كينيس والبريطانيين ووجهات نظرهم التى أدخلوها فى تسوية بريتون وودز (بوتون Boughton ٢٠٠٢، وجاردنر١٩٦٩، وفان دورمائل Van Dormael ١٩٧٨، وإيتشجرين Eichengreen ١٩٨٩ وآيكينبيرى Ikenberry ١٩٩٢).

وقد مثّل الولايات المتحدة فى الأساس هارى دكستر وايت Harry Dexter White الذى شارك كينيس فى اعتقاده بأنّ الحكومات يمكنها، وينبغى عليها دعم وتشجيع النمو فى أوقات الركود، ولقد راقب الرئيس الأمريكى روزفلت بإعجاب وهو ينجز مثل

تلك السياسات المنصوص عليها فى مبادراته وبرامجه الخاصة بالإصلاح الاقتصادى والاجتماعى التى عُرفت فى حينها باسم الصفقة الجديدة .the New Deal فى المراحل الأخيرة من الحرب العالمية الثانية بدأ هارى وايت عرض وجهة النظر هذه فى رؤية جديدة للإدارة الاقتصادية الدولية (جيمس ١٩٩٦، ٣٩)، وكان البنك الدولى فى البداية له أهميته الفائقة فى هذه الرؤية، فهو وكالة جديدة يمكنها إنشاء رصيد دائن وائتمان لضمان إعادة التعمير والنمو فى اقتصاد عالمى أصابه الفقر والعوز. ويختتم جيمس بوتون فى تحليل تاريخى ممتاز لوضع وايت ولسياسات مفاوضات بريتون وودز بقوله أنّ معتقدات وايت الشخصية كانت حيوية وأساسية فى تشكيل أفضليات الولايات المتحدة ودعمها لإنشاء مؤسسات اقتصادية متعددة الجوانب فى مواجهة مصالح الانعزاليين والتأثير السائد لهيمنة دولة على دول أخرى الذى تم التعبير عنه فى الكونجرس الأمريكى (بوتون ٢٠٠٢، ٢٠).

ومما عزز وأيد الأوضاع التى أعلنها وايت وكينيس أن حدثت مناظرات محلية قومية حول كيفية تشكيل وبناء الاقتصاد العالمى فى فترة ما بعد الحرب (آيكينبرى ١٩٩٢، وبلوك Block ١٩٧٧)، وقد ضغطت وكالات مختلفة وممثلون عن كل بلد للموافقة على أنواع مختلفة من التسويات. ولم يكن واضحا أى الأوضاع سيسود وتكون له الغلبة. كانت هناك أقسام متنقلة متغيرة فى المملكة المتحدة حول التجارة وحول ما إذا كان النظام الإمبريالى للمفاضلة سيفسح الطريق لوجود نظام تجارى حر.

وفى الولايات المتحدة، وكما وثّق مؤرخو تلك الحقبة ذلك بعناية، كانت وزارة الخارجية بقيادة وزيرها كورديل هول قد استقر رأيها على ضمان وجود تجارة حرة وتحركات حرة لرؤوس الأموال فى نظام اقتصادى متعدد الجوانب (بنروز Penrose ١٩٥٣، وبولارد Pollard ١٩٨٥، وجاردنر ١٩٦٤)، وفى نفس الوقت لم يكن واضعو الخطط الاقتصادية فى الولايات المتحدة وأصحاب "الصفقة الجديدة " يريدون حدوث

تحول دولى عن هدفهم الأساسى الخاص بدعم وتشجيع القضاء التام على البطالة وإحداث رفاهية اجتماعية داخل حدود الولايات المتحدة (بلوك ١٩٧٧، وجاردنر ١٩٨٠). إضافة لذلك، " كان هناك كونجرس أمريكى بخيل مغلول اليد وطنى محلى التفكير يتربص خلف المناظرات التى كانت تجريها أمريكا عن زمن الحرب " (آيكينبرى ١٩٩٢، ٣٠٥).

لم يكن القرار باختيار خطة وهدف من بين خطط وأهداف مختلفة فى الولايات المتحدة والمملكة المتحدة نتاجا بسيطا لسياسات القوى أو المسائل الملحة التى تتطلب عملا عاجلا. لقد تم تشكيل خطة وتصميم المؤسستين الجديدتين بالتساوى بين الأفكار الجديدة الموضوعة على بساط البحث بين الطرفين. لكن هذا يتطلب تفسيرا إضافيا، إذ إنّ الأفكار لا تنتصر وتشكل المفاوضات بشكل كامل بفضل عقلانيتها أو قيمتها الفنية أو الأخلاقية (وودز ١٩٩٥، وكيك وسيكينك Keck and Sikkink ١٩٩٨)، والأحرى أنّ مجموعة محددة من الأفكار هى التى سادت بسبب قبولها من جانب الحكومات الرئيسية المشاركة فى النقاش وداخل المجتمعات التى كانت تلك الحكومات تتولى دفة الحكم فيها.

وقد تجنب التركيز على ترتيب ونظام نقدى دولى من نوع جديد فى بريتون وودز بإتقان التحالفات السياسية المتصلبة التى كانت قد تشكلت لتناصر نظما تجارية متعددة. كانت الترتيبات والأنظمة الجديدة بالنسبة للتجار الأحرار طريقة غير مباشرة لضمان التوسع فى التجارة العالمية. وبالنسبة لمناصرى التعاون بين الدول فى المجال الاقتصادى، كانت المؤسستان على الأقل خطوة فى اتجاه الالتزامات الكونية. وكما يصف فريد بلوك Fred Block هذا الوضع قائلا،" لقد قدمت مؤسستا بريتون وودز للمؤيدين النموذجيين للتعاون بين الدول فى المجال الاقتصادى طريقة لتحويل التزام الولايات المتحدة تجاه الاقتصاد العالمى بشكل عملى من خلال إنشاء مؤسسات اقتصادية. ومما يدعو للسخرية، أنّها بفعل ذلك، فإن هؤلاء النموذجيين من جناح

اليسار أنشأوا مؤسستين قوّت من شوكة معارضيهم من أصحاب السياسة الاقتصادية الوطنية – من يُطلق عليهم " أصحاب سياسة التعاون بين الدول فى المجال التجارى " (بلوك ١٩٧٧، ٣٧).

شملت العناصر المحددة لإطار العمل التى تم الاتفاق بشأنها فى بريتون وودز أشكالا مختلفة لمعتقدات كل الجماعات المتنافسة (آيكينبرى ١٩٩٢، ٣١٧)، وبهذه الطريقة سد هذا الإطار الثغرة التى كانت موجودة بين وزارتى الخارجية والمالية فى الولايات المتحدة (بلوك ١٩٧٧)، ومن الناحية الأيديولوجية، حوّل أصحاب النظام الجديد المبنى على آراء كينيس مبادئه الاقتصادية ونقلها للاقتصاد العالمى، ومهد الطريق للتدخل الحكومى متعدد الأطراف لدعم وتشجيع النمو، والتوظيف والقضاء على البطالة، والعدل والإنصاف. وكانت التسوية المبتكرة لمرحلة ما بعد الحرب تمثل أيضا مجموعة من الأفكار والحلول أحدثت صدى واسعا داخل المجتمعات. لم تكن الشعوب التى أنهكتها الحروب تحتاج فقط استثمارا ونموا اقتصاديا من نوع جديد، إنما كانت تحتاج أيضا لرؤية جديدة فى العلاقات الاقتصادية الدولية وأسلوب الإدارة (راجى Ruggie ١٩٨٢، وهول ١٩٨٩)، وتساعد هذه الحاجة الاجتماعية على تفسير القبول الشعبى السريع لخطة بريتون وودز. فى الحقيقة، فإنّ آيكينبرى لاحظ وسجل فى دراسته التى قدمها عن الإعلان عن الأنباء الأربعة فى المملكة المتحدة والولايات المتحدة كيف تأرجح الرأى العام بسرعة شديدة وتحول لقبول جماعى بالمؤسستين الاقتصاديتين (آيكينبرى ١٩٩٢).

خلاصة القول، تعكس تسوية بريتون وودز ما هو أكثر من تسوية وحل وسط بين المصالح القومية للولايات المتحدة ذات القوة العظمى والمملكة المتحدة الأقل منه قوة. لقد شملت المفاوضات أفكارا جديدة كبيرة الحجم حول السيطرة الاقتصادية الدولية، اعتبرها المسئولون من رجالات الدولة كأفراد إضافة إلى الشعوب التى يمثلونها ويقومون بخدمة مصالحها، والتى أنهكتها الحروب أفكارا ضرورية وجذابة وتشد

الانتباه. ومما لاشك فيه أنّ مفاوضى الولايات المتحدة توفرت لديهم قوة وقدرة على استخدام نفوذهم أكثر من غيرهم من الدول الأخرى. ويدرس ما تبقى من هذا الباب المدى الذى استُخدمت فيه تلك القوة فى استخدام النفوذ كى تضمن احتفاظ الولايات المتحدة بوزنها وسلطتها على المؤسستين فى حقوق التصويت والاقتراع، والتمويل وتمديد أجل الدين، والسيطرة على الأوامر الرسمية والانتدابات.

الاستقلال فى التصميم والتخطيط الأصلى

قامت بنية السيطرة الأصلية لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى الأربعينات من القرن الماضى، وذلك خلاف ما حدث مع مؤسسات اقتصادية أخرى. وكانت أشكال التصويت والاقتراع على إنشاؤهما غير متساوية بشكل متعمد أو قل " هناك من له نفوذ وسيطرة أكثر من غيره فيها . لقد خُصّصت حصة لكل بلد عضو. وكانت تلك الحصة تمثل الحجم الاقتصادى لكل بلد مشترك فى التصويت ولأهميته فى الاقتصاد العالمى وبالتالى نصيبه فى المساهمات والأصوات (ووسيلة وطرق وصوله واستخدامه لموارده بالنسبة لصندوق النقد الدولى)، وهذا جعل الولايات المتحدة أكبر وأهم مشارك أولى وأعطاها أكبر نصيب فردى فى الأصوات.

وقد وصف الرجل الذى كان مسئولا عن حساب وعد أول توزيع للحصص عام ١٩٤٣ كيف طلبت منه سكرتارية وزارة المالية بالولايات المتحدة أن " يعطى الولايات المتحدة حصة مقدارها ٩،٢ بليون دولار تقريبا، وأن يعطى المملكة المتحدة (بما فى ذلك مستعمراتها) حوالى نصف حصة الولايات المتحدة، وأن يعطى الاتحاد السوفيتى حصة تقل بقليل عن حصة المملكة المتحدة ؛ ويعطى الصين حصة أقل إلى حد ما من حصة الاتحاد السوفيتى. وكان أهم ما يشغل وايت أن يحصل حلفاؤنا العسكريون (الأربعة الكبار للرئيس روزفلت) على أكبر الحصص، مع تصنيفهم طبقا لما اتفق عليه الرئيس الأمريكى ووزير خارجيته " (مايكسل Mikesell ١٩٩٤).

وعقب ذلك، وفى عام ١٩٤٤، ذكر كينيس أنّ الولايات المتحدة أوضحت أنّه مهما كانت الصيغة المستخدمة فى حصص صندوق النقد الدولى فإن:

(١) الإجمالى يجب ألا يتعدى ثمانية بليون دولار.

(٢) لابد أن يكون للروس نسبة ١٠ ٪.

(٣) لابد أن يكون ترتيب الصينيين الرابع فى المقدار الإجمالى.

(٤) إجمالى حق الاقتراع للكومنولث أو رابطة الشعوب البريطانية يجب ألا يتعدى حق الولايات المتحدة فى الاقتراع (كينيس ١٩٧١– ٨٩، مجلد ٢٦، ٦٩). تعكس هذه الطلبات مدى ما يمكن أن تشكله " الخطوط السفلى" السياسية (خطوط حقيقية عملية) للولايات المتحدة فى هاتين المؤسستين.

وبعد ذلك، فإنّ نظام الاقتراع فى الصندوق والبنك كان يتضمن أيضا مبدأ المساواة بين الأطراف. كانت حقوق الاقتراع الأساسية تُوزع بحيث يتم الاحتفاظ بمبدأ المساواة بين الدول الأعضاء. كانت تلك الحقوق تُوزع على كل الدول بغض النظر عن حجمها أو مقدار مساهمتها. ويظهر السجل التاريخى اعتقاد مفاوضى الولايات المتحدة بأنّهم كان عليهم أن يجدوا حلولا وسطا وتسويات كى يحققوا بعض أمانى الدول الأخرى وبأنّ مثل تلك التسويات كانت حيوية وضرورية فى حالة ما إذا أرادت المؤسستان أن تكونا ذات فعالية. على سبيل المثال، رغم أنّ هارى ديكستر وايت اقترح فى الأصل أن تأخذ الولايات المتحدة وحدها ٦١٪ من الحصة، لكنه عدّل هذا الرقم ليصبح أقل من ٣٠٪، وتعاون فى توزيع حقوق الاقتراع الرئيسية، معبرا عن أسسه المنطقية لذلك بالعبارات التالية:

لو انسجم حق الاقتراع بشكل متناسب على نحو تام مع قيمة الاشتراك لأحكمت القوة أو القوتان السيطرة على صندوق النقد الدولى. ولو حدث ذلك، لانهارت السمة الدولية الحقيقية للصندوق، ولعرّضت نجاحه للخطر الداهم. فى الحقيقة، نشك كثيرا

أن تكون كثير من الدول على استعداد أن تشارك فى منظمة دولية ذات قدر وإمكانيات هائلة لو كانت دولة واحدة أو اثنتان قادرة أو قادرتين على التحكم والسيطرة على سياساتها. (تم النشر فى "جولد" Gold ١٩٧٢، ١٩).

تساعد القرينة التاريخية على تفسير هذا الأساس المنطقى. عام ١٩٤٤كان مفهوم المساواة بين الدول يدخل دائرة الضوء (برومس Proms ١٩٥٩)، فى الحقيقة، كان لابد من الاحتفاظ بهذا المفهوم عام ١٩٤٥، فى العضوية العالمية والاقتراع فى الجمعية العامة للأمم المتحدة. وتم الإقرار به فى تحديد"القرارات الأساسية التى تتخذ بالتصويت عليها" فى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. وكما يشرح لنا جوزيف جولد ذلك قائلا:

أحس مؤلفو خطط إنشاء صندوق النقد الدولى والمفاوضون فى هذا الشأن أنّ الخطوة الجريئة لوزن حق الاقتراع للأعضاء فى مؤسسة دولية كبرى طبقا للحصص الخاصة بكل عضو منهم، والتى كانت تعكس فى الأساس عوامل مالية واقتصادية، ينبغى أن ترتبط بالاعتبار السياسى للمساواة التقليدية بين الدول فى القانون الدولى. كان على الأصوات الرئيسية أن تخدم مهمة الاعتراف بمبدأ المساواة بين الدول. (جولد ١٩٧٢، ١٨).

وبنفس الروح والعزم، فى عام ١٩٥٥، عندما بدت حصص الدول الصغيرة النامية ضئيلة أكثر من اللازم، قرر صندوق النقد مضاعفة حصصهم واعتماد حد أدنى لحصة أى دولة – ولُقّب هذا الإجراء بسياسة الحصة الصغيرة – (جولد ١٩٧٢، وليستر Lister ١٩٨٤)، وضمنت هذه الإجراءات حصول الدول الصغيرة الضعيفة على نصيب من الأصوات يتخطى وزنهم الاقتصادى، وقدّمت بعض الدلائل عن وضعهم كأعضاء لمجتمع من الدول.

لم يكن حق الاقتراع هو العنصر الوحيد لتخطيط المؤسستين الذى يحدد تأثير الولايات المتحدة عليهما. وما كان يفوق ذلك من حيث الأهمية هو البنية المالية لكل

مؤسسة منهما. لقد تم التخطيط لمؤسسات ووكالات اقتصادية أخرى فى نهاية الحرب العالمية الثانية اعتمادا على اشتراكات مستمرة ومنتظمة أو مبالغ فروض ضريبية من الدول الأعضاء. ومن هنا كان لزاما على ما تدفعه الولايات المتحدة للأمم المتحدة ووكالاتها أن تواجه الموافقة الجماعية المنتظمة والمستمرة. وقد منح هذا الإجراء الولايات المتحدة تأثيرا سياسيا كبيرا على تلك المؤسسات (رايتر Righter ١٩٩٥، وريفلين Rivlin ١٩٩٦)، ومع ذلك، فقد جعلت البنية المالية الأصلية لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى لديهم حصانة نسبية ضد الضغوط التى تُمارس عليهم فى عملية الحفاظ على التمويل المنتظم والمستمر.

كان صندوق النقد الدولى من البداية يتم تمويله من الاشتراكات المالية للدول الأعضاء، وهى التى شكلت الأصول الأساسية لصندوق النقد الدولى. وكما كان الوضع وما يزال، فإن كل بلد عضو لها قسط من حصتها فى الصندوق موجود فى "أصول احتياطية" بمعنى أنّ هذا القسط بالذهب أو الدولار الأمريكى. وطبيعى أنّ هذا يمنح الولايات المتحدة ميزة باعتبارها صاحبة العملة الرئيسية فى الصندوق، وهى ميزة اكتسبتها فى وقت متأخر فى المفاوضات فى بريتون وودز عندما أخفى "بخفة يد" تعديل مبدأ المساواة بين جميع العملات لصالح الدولار (جيمس ١٩٩٦، ٥٠)، علاوة على ذلك، منذ عام ١٩٦٨ تم تعويض الولايات المتحدة وجميع الدائنين الآخرين عن تقديم هذا الاعتماد أو المبلغ الدائن (بوتون ٢٠٠١، الباب ١٧، ٥٣)، ومع ذلك، فالنقطة الأساسية هنا هى أنّ حاملى الحصص أسسوا أصولا أساسية تُحفظ تلقائيا فى صندوق النقد الدولى، مما يعنى أن المؤسسة لن تحتاج للتوسل للأعضاء طالبة مساهماتهم.

تأسس البنك الدولى (IBRD) وله أربع مصادر للموارد المالية: رأس مال مدفوع لتحويله لأسهم، وأرباح محتجزة، وسداد القروض، والاقتراض وفقا لأسواق رأس المال العالمية. وساهمت الدول الأعضاء بأسهم رأس المال بما يتناسب مع حصصهم.

والواقع أنّ الحصة الصغيرة عبارة عن اشتراك رأس مال مدفوع من مصادر غير ربحية، مما يجعله يُشكل نسبة صغيرة جدا من أموال البنك الدولى. ويمكن استرداد الحصة الأخرى واستخدامها فقط لمواجهة التزامات البنك فى الظروف الصعبة القاسية. والنتيجة مجموعة من الضمانات تقدمها الدول الأعضاء التى تسمح للبنك بجمع المال فى الأسواق المالية وذلك ببيع السندات ذات النوعية الممتازة وضمانات دين أخرى لصندوق معاشات التقاعد، وشركات التأمين، والمؤسسات والشركات المساهمة، ولبنوك أخرى، ولأفراد معينين فى أنحاء العالم.

فى الأساس، يقترض البنك من الأسواق بأدنى معدلات أسعار السوق، مستفيدا من درجات الملاءة لحاملى الأسهم الأثرياء التابعين له، ثم يقرض الأموال للدول النامية بأسعار أعلى، وهذا يضمن دخلا صافيا ويغطى تكاليف الإقراض والتكاليف الإدارية للمؤسسة. ولم يكن البنك منذ بدء العمل فيه محددا بقيود ميزانية صعبة، فهو يضع أسعار إقراضه الخاصة به.ونتيجة للدخل الذى يدره، مقارنة بوكالات عامة أخرى، كان البنك ولا يزال قادرا دائما على " استخدام هيئة عاملين كبيرة العدد بمعدل رواتب أعلى من غيره من المؤسسات، وأن يستخدم عددا أكبر من المستشارين، ويُفوّض تقديم دراسات أكثر عن الدولة، ويعقد مؤتمرات وحلقات دراسية أكثر، ويصدر بيانات ومنشورات أكثر، ويقدم للموظفين معونات ووسائل راحة واطمئنان نفسى أفضل مما تقدمه غيره من المؤسسات." (كابور إت آل.Kapur et al، ١٩٩٧، ١١٦٥).

ما كان لصندوق النقد الدولى ولا للبنك الدولى أن يلاطفا، أو ينتظرا موافقة أو رضاء الحكومات، أو البرلمانات، أو الكونجرس الأمريكى من أجل ميزانيات أعمالهما. كانت كلتا المؤسستين، بمجرد أن تم الإعلان عن نشأتهما، متحررتين نسبيا من التأثير الذى يمكن أن يفرضه عليهما أكابر المساهمين فى تأسيسهما من خلال مواردهما المالية.فى الحقيقة، رُفض بالفعل اقتراح الولايات المتحدة عام ١٩٤٧، بألا يقرض البنك إلا دول أوروبا الغربية من أجل إعادة التعمير، وذلك مقابل مساهمة

مالية أكبر من جانبها. وقد تم رفض الاقتراح جزئيا على الأقل خشية أن يُحوّل هذا المؤسسة إلى مؤسسة أمريكية بدلا من أن تكون مؤسسة متعددة الأطراف (كابور إت آل. ١٩٩٧، ٧٦)، ومع هذا، تمكن الزمن والتوسع فى أدوار المؤسستين من إلغاء بعض من الحكم الذاتى فى أمورهما المالية.

تأثر استقلال البنك الدولى وصندوق النقد الدولى ليس فى بنيتهما الخاصة بالاقتراع على أمورهما الهامة وشئونهما المالية فقط،، ولكنه تأثر أيضا بمفوضيهم ودرجة التمييز وحرية التصرف الممنوحة لهيئة الخبراء التابعة لهم والتى تعمل فى المؤسستين. ويظهر ذلك بوضوح تام فى المناظرات والمناقشات الأصلية والتالية لها التى دارت حول الشروط الملحقة بالقروض أو الديون الممنوحة للدول الأعضاء فى كل مؤسسة منهما.

أمّا بخصوص البنك الدولى، فقد ركزّت المناظرة الأصلية على ما إذا كان البنك الجديد سيكون قادرا على أن يقدّم قروضا من أجل " البرامج والمشروعات "، وذلك كما اقترحت الولايات المتحدة، أم أنّه سيقدم تلك القروض فقط من أجل" مشاريع محددة "، وذلك كما حث البريطانيون على فعله، (ميسون وآشر ١٩٧٣، ٢٤)، وجادل هارى ديكستر وايت فى صف الولايات المتحدة قائلا مؤكدا أنّ البنك سيكون لديه تحفظات وحرية تصرف أكثر لو تمكن من تقديم قروض على نطاق أوسع، وأصر على إضافة شرط بالنسبة للقروض الكبيرة والعامة أكثر من غيرها تحت اسم "ظروف خاصة" (بوم وتولبرت Baum and Tolbert ١٩٨٥، مستشهدين بشهادة ديكستر وايت فيالكونجرس)، وكانت النتيجة النهائية هى أنّه يجب أن تكون قروض المؤسسة وضماناتها " فيما عدا الظروف الاستثنائية، من أجل أغراض مشروعات محددة للتعمير أو النمو" المادة الثالثة، القسم الرابع " "vii")، وأثبت التركيز على المشروعات فى السنوات الأولى للبنك الدولى أنّه مفيد وله جدواه. وساعد ذلك على بعث الطمأنينة فى نفوس المقرضين فى نيويورك. لقد أكد لهم البنك وضمن لهم بأن قروض البنك

تتصف فعلا بأن لها تواريخها المحددة التى يلتزم بها المقترضون. كما أنها كانت تسمح للبنك بتجنب القضايا السياسية والقرارات المتعلقة بالسيادة. وربما كان أهم ما فى الموضوع، أنّها كانت تتطلب من البنك إقامة إيجاد خبرات فنية وهيئة عاملين تستطيع تنفيذ أعمال المشاريع بكفاءة عالية (كابور إت آل ١٩٧٧، ٨)، ومع ذلك، فتجدر الملاحظة أنّ أوّل أربعة قروض قدّمها البنك ذهبت لبلاد من أوروبا الغربية لتمويل واردات لم تكن تُعتبر بأى شكل من الأشكال مُوجّهة لمشروعات محددة (ميسون و آشر ١٩٧٣، ٢).

ركزت المناظرة حول صندوق النقد الدولى فى بريتون وودز على الشروط الملحقة بالقروض أو الديون. كان كينيس قد أعد فى الأصل مخططا يشرف فيه اتحاد ائتمان دولى على الصفقات والمعاملات التجارية الأوتوماتيكية ويفحصها. وكان المفترض أن يكون النظام الجديد مبنيا على قواعد وقوانين، ولا يتطلب إشراف هيئة كبيرة مُدربة من الخبراء، ويصفه خبراء المؤسسات الاقتصادية الاستثمارية أنّه تفويض حقيقى. وفى المقابل، كانت الولايات المتحدة تؤيد وجود مؤسسة لها تميز وحرية تصرف واسعة، وما أشار إليه كينيس على أنّه " تحكم وتوجيه " أبوى " على الدول الأعضاء (ديل Dell ١٩٨١)، وفى ظل النظام حرية التقدير والتصرف هذا، يكون صندوق النقد الدولى قادرا على فرض شروط على أى مُقترض بغرض مضاعفة احتمال سداد القروض على وجه السرعة. وخشى كينيس أن يعطى ذلك الولايات المتحدة تحكما زائدا عن اللازم فى استخدام موارد صندوق النقد الدولى.

وفى النهاية أصر المفاوضون الأمريكان أنّ يكون للمؤسسة الجديدة سيطرة وتحكم فى استخدام مواردها. واعتقدت المكاتب الإدارية والوكالات الرئيسية فى الولايات المتحدة أنّه يجب التغلب على فكرة كينيس حول الأوتوماتيكية (العمل والتصرف بطريقة مستقلة وبعيدة تماما عن النفوذ أو السيطرة الخارجية)، ومع ذلك لم تتمكن الولايات المتحدة من إقناع الدول الأخرى بقبول بيان صريح حول الشروط

الملحقة بالقروض أو الديون. وكانت النتيجة حدوث غموض فى مواد وبنود اتفاقية صندوق النقد الدولى. وبرغم ذلك، وكما وجد المؤرخ هارولد جيمس فى أرشيف مجلس الاحتياطى الفيدرالى والمجلس الاستشارى القومى حول المشاكل المالية والنقدية، كانت الوكالات بالولايات المتحدة مقتنعة بأنّ الأوتوماتيكية قد تمت هزيمتها (جيمس ١٩٩٦، ٥٦)، وعقب توقيع اتفاقيات بريتون وودز فى ١٠ يونيو عام ١٩٤٤ مباشرة، أصدرت وزارة المالية بالولايات المتحدة " أسئلة وأجوبة حول صندوق النقد الدولى". ومع أنّها لم تكن وثيقة تمت الموافقة عليها دوليا، لكنها عوملت بسرعة كمصدر للتفسير الرسمى الصادر عن السلطة المختصة (هورسفيلد Horsefield ١٩٦٩)، وقبل نهاية الخمسينات من القرن العشرين، كانت الولايات المتحدة قد نجحت فى الاحتفاظ بالشروط الملحقة بالقروض والديون فى قلب قروض صندوق النقد الدولى، رغم أنّ بنود الاتفاقية لم تكن قد تم تعديلها رسميا بعد حتى عام ١٩٦٩(دى فرى De Vries 1976K 1:256-57)، ودخلت الشروط الملحقة بالقروض والديون البنك الدولى، برغم وجود نوع قائم فعلا، وذلك فى مرحلة مبكرة جدا(بولدوين Baldwin ١٩٦٥؛ وكابور إت آل، ١٩٩٧، ٨١).

ونتج عن مُحصلة الشروط الملحقة بالقروض أو الدين وجود نظام تشرف فيه هيئة عاملين فى صندوق النقد الدولى مدربين تدريبا عاليا وخبراء فيه على استخدام الموارد من جانب الدول الأعضاء، وتقترح على المجلس أن تُطبق الشروط على القروض وذلك لضمان سداد موارد الصندوق على وجه السرعة. وفى البنك الدولى، كانت إجراءات إقراض المشروعات تتطلب معرفة وخبرة فنية، وكانت حالات التقييد المريحة لميزانية المؤسسة (التى تُطبق على النظم الاقتصادية الاشتراكية فى الغالب، والذى يقوم فيها البنك الدولى بدور أبوى يرأف من خلاله على تلك المؤسسات التى تزيد نفقاتها على دخولها تعنى أنّه يمكن أن يستخدم أفضل العاملين ويعزز منزلته وسمعته فى أعمال المشروعات ذات النوعية رفيعة المستوى. وكان نظام الإقراض فى البنك

بهذه الطريقة يعنى أنّ "الفحص أو التدقيق الإضافى، والتحليل الإضافى، والمعونات التقنية الفنية الإضافية" يمكن أن تتم وتُدار بحيث تُضاف تكلفتهم ببساطة مع الجزء الأساسى من القرض، وأن يغطيها قيمة ذلك المبلغ الذى يُضاف للقرض الأصلى (كابور إت آل. / ١٩٩٧، ١١٦٣).

ويقوم اختصاصيون تقنيون فى كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بإرشاد وتوجيه حرية التصرف فى الإقراض المُصاغة فيهما. وتعد هيئة العاملين اقتراحات الإقراض فى المؤسستين عند التفاوض مع من يتوقعونهم من المقترضين. وكان ذلك يعنى من البداية أنّ الصندوق كان يحتاج لأن يطور وينقل معلوماته عن سياسة الاقتصاد الكُلى، وكان البنك الدولى محتاجًا لأن يفعل نفس الشىء فيما يخص الإقراض للمشروعات. كان لكل مؤسسة منهما دور هام كمطور وناقل للخبرات. وتلعب هيئة العاملين والإدارة فى كلتا المؤسستين دورا حيويا فى هذا المجال.

ولم تكن هيئة العاملين فى البنك والصندوق، بخلاف هيئة العاملين فى وكالات الأمم المتحدة، يتم توظيفها طبقا لحصص الدول الأعضاء بهما. على العكس من ذلك، كان رئيس مجلس إدارة صندوق النقد الدولى، ورئيس البنك الدولى يتوليان تعيين هيئة العاملين بهما لضمان " أعلى مستويات الكفاءة و الكفاية التقنية" مع وضعهما فى الاعتبار الواجب أهمية توظيف هيئة عاملين على أساس جغرافى واسع النطاق بقدر الإمكان" (صندوق النقد الدولى، المادة ١٢؛ والبنك الدولى، المادة ٥)، وتكون هيئة العاملين تلك ذات مناعة وحصانة من الضغوط السياسية، وتؤدى واجباتها كاملة خاضعة للمؤسسة فقط، وليس لأى سلطة أخرى. وتبتعد كل حكومة عضو فى المؤسستين عن جميع المحاولات بغية التأثير على العاملين بهما عند قيامهم بمهامهم (صندوق النقد الدولى، المادة ١٢، القسم الرابع، والبنك الدولى، المادة ٥، القسم الخامس).

وعلى رئيس كل مؤسسة منهما الإشراف على هيئة العاملين وتوجيههم. ويتم تعيين كل منهما" ذكرا كان أم أنثى"، بشكل رسمى من خلال المجلس التنفيذى لكل

منهما. ومع ذلك، وبشكل غير رسمى" تم الاتفاق على أن يكون رئيس البنك الدولى من الولايات المتحدة، وألا يكون رئيس مجلس إدارة صندوق النقد الدولى من الولايات المتحدة. من أجل هذا، كان شخص أوروبى يشغل أعلى منصب فى صندوق النقد الدولى مع حق اختيار الولايات المتحدة أول نائب لرئيس مجلس الإدارة به. (كابور ٢٠٠٠، وكاهلار Kahler 2001).

وعموما كان المتوقع أن تعمل المؤسستان مع الدول بغض النظر عن الحسابات السياسية، ودون أخذ السياسة فى الاعتبار. إنّ مواد الاتفاقية الخاصة بالبنك تنص بوضوح على ما يلى:

" يجب على البنك وعلى العاملين به ألا يتدخلوا فى الشئون السياسية لأى دولة عضو فيه، وألا يتأثروا فى قراراتهم بالوضع السياسى لأى دولة عضو أو دول أعضاء مختصة بقرض ما. ويجب أن تكون الاعتبارات الاقتصادية فقط هى المرتبطة بقراراتهم، وأن توزن هذه الاعتبارات بلا تحيز من أجل تحقيق الأهداف المنصوص عليها فى المادة رقم ١.[1]

ولا يوجد فى صندوق النقد الدولى مثل هذا الإنذار القضائى عند منح القروض، رغم أن بنود الاتفاقية تشترط أنّه فى " عملية المراقبة والإشراف "يجب على الصندوق أن يحترم السياسات الوطنية الاجتماعية والسياسية للدول الأعضاء" (البند الرابع، القسم ٣).

خلاصة القول، لم يعط التصميم أو التخطيط الأصلى لكل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى الولايات المتحدة حق السيطرة أو الهيمنة على المؤسستين رغم أنّها استخدمت مركزها الغالب والمسيطر فى تشكيلهما. احتفظ حق الاقتراع بمبدأ

---

(١) المادة ٤، القسم ٥، مما هو جدير أن نضعه نصب أعيننا أنّ سياسة فرض شروط ملحقة بالقروض أو الدين كانت ولا تزال إلى حد ما جزءاً من عمل البنك الدولى دائما (بولدوين Baldwin ١٩٦٥).

أساسى للمساواة وكان يعكس سلطة اقتصادية وإستراتيجية طبيعية (فرع من علم السياسة الطبيعية)، وقد أعطت البنية المالية لكل مؤسسة حكما ذاتيا مستقلا نسبيا عن أعضائها .ولا شك فى أنّ حرية التصرف الممنوحة لكل مؤسسة منهما فيما يخص الشروط الملحقة بالقروض أعطى الولايات المتحدة نوعا من التأثير، لكنه أيضًا يعهد بدور كبير لهيئة العاملين ذوى الخبرة من الاختصاصيين التقنيين كى يتشاوروا مع مجلس الإدارة فى كل مؤسسة منهما ويقدموا توصياتهم لهما فى كيفية استخدام حرية التصرف الممنوحة لهما والشروط التى ينبغى أن يفرضها كل منهما.

خيوط كيس الموارد المالية مشدودة
(السيطرة على الموارد المالية بطريقة سرية لكسب أرباح)

أصبح كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، منذ إنشاؤهما الأصلى، مدينين بالفضل لأقوى الدول الأعضاء فيهما وأكثر عرضة لنفوذ الولايات المتحدة المباشر. لقد ضعُف بسرعة نظام الأصوات الأساسية الذى كان يقدم فى البدء القليل من التحفظات والتقييد على بنية الاقتراع بهما التى كانت قد عُدِّلت بحيث أصبح لها وزنها وقيمتها. وقبل نهاية القرن العشرين، كانت الأصوات الأساسية التى كانت تشكل فى الماضى أكثر من ١٠٪ من مجموع الأصوات قد نقص عددها وأصبح يمثل أقل من ٣٪ من مجموع الأصوات فى كل مؤسسة منهما. لقد حل محلهما الأصوات ذات الوزن والقيمة.

وكانت أهليتهم للرفض باستخدام حق الفيتو تضيف لقوة وهيمنة الكبار ممن لهم حق الأقتراع. وينشأ هذا الوضع عندما يتعلق الأمر بالقرارات التى تتطلب أغلبية خاصة تتراوح بين من ٧٠ إلى ٨٥ فى المائة من الأصوات. وحيث إن الولايات المتحدة وحدها تملك ١٧٪ من الأصوات، فإنّه يمكنها بالتالى تعليق أى قرار لمجلس الإدارة يتطلب التصديق عليه حصوله على ٨٥٪ من الأصوات.

والولايات المتحدة هى العضو الوحيد الذى يملك القوة الفردية لاتخاذ هذا الإجراء. يمكن لبلد آخر أو لمجموعة من البلاد أن تنضم لبعضهم البعض ويفعلوا نفس الشىء حتى إن كانت لا تحبذ فعل ذلك عمليا. على سبيل المثال، فإنّ ألمانيا والمملكة المتحدة وفرنسا تمتلك ٨٩،١٥٪ من الأصوات، وتستطيع مجتمعة أن تستخدم حق الفيتو أى حق الرفض أو الطعن فى أى قرار. ومع ذلك، فمعظم الدول الأخرى تتجمع داخل نطاق دوائر انتخابية لا يمكن تقسيم أو فصل حق التفويض بالاقتراع فيها.

لهذا السبب فإنّ الدول النامية لا تستطيع كمجموعة عمليا أن تُصوت مع بعضها فى المجالس التنفيذية لصندوق النقد الدولى أو البنك الدولى إذ إنها منتشرة وموزعة فى أكثر من اثنتى عشرة دائرة انتخابية البعض منها تمثلها دولة أوروبية داخل المجموعة الانتخابية (راستومجىRustomjee ٢٠٠٥)، وبالمثل لا يمكن لدول الاتحاد الأوروبية أن تدلى بأصواتها كمجموعة واحدة، رغم اقتراح بعضها بأنّه ينبغى تنظيم صندوق النقد الدولى بشكل يمكّنها من ذلك (ماهيو أوومزMahieu Opms و روتيرRottier ٢٠٠٣).

وازدادت أهمية حق استخدام الفيتو بمرور الزمن عندما ازداد عدد القرارات التى يتطلب التصديق عليها أغلبية خاصة. كانت قرارات قليلة جدا فى الأصل هى التى تتطلب أغلبية خاصة من الأصوات. ومع ذلك، فإنّ الولايات المتحدة هى التى عدّلت وضعها بحيث أصبح انخفاض حق التفويض الكلى بالاقتراع فيها – من ٣٢٪ إلى ١٧٪ – وذلك بزيادة قائمة طلب الأغلبيات الخاصة من تسع قوائم أصلية من القرارات لحوالى أربعة وستين (جولد١٩٧٧، وليستر Lister 1984).

وحتى ما هو أكثر من حق التفويض بالاقتراع، حدث تآكل هام للاستقلال الأصلى بصندوق النقد الدولى والبنك الدولى عندما ازداد احتياجهما للودائع المصرفية والموارد المالية وتمت إضافة انتدابات وتفويضات وتيسيرات وتسهيلات جديدة.

التوسع فى البنك الدولى وحساب التنمية الفردى

فى الفترة ما بين ١٩٦٨ - ١٩٨١، تحت رئاسة روبرت مكنامارا Robert McNa-mara. اكتشف البنك حجم الدرجة التى يمكنه أن يتوسع فيها. فى السنوات الأربع الأخيرة لرئاسة مكنامارا، ازداد حجم الإقراض أكثر من ثلاثة أضعاف التقديرات الحقيقية، وارتفع عدد العاملين المهنيين فى المؤسسة إلى أربعة أضعاف ما كان عليه من قبل، وتضاعفت الميزانية الإدارية ثلاث مرات ونصف طبقا للتقديرات الحقيقية (كابور إت آل. ١٩٩٧، ١٦)، وقد تم تمويل هذا التوسع جزئيا عن طريق أموال جديدة تم تجميعها من أسواق خاصة مع إتمام عروض ناجحة لسندات فى كندا وسويسرا والمملكة المتحدة وألمانيا وهولندا وبلجيكا وإيطاليا والسويد (كوبر ١٩٩٧)، وقد سهّل جزئيا من عملية التوسع هذه استخدام ذراع جديد نسبيا للبنك يُسمى المؤسسة الدولية للتنمية (IDA).

تم افتتاح المؤسسة الدولية للتنمية عام ١٩٦٠، كى تقدم قروضا بفوائد بسيطة لها امتيازات كثيرة للبلدان النامية الأشد فقرا عن غيرها من البلاد. وتتكون هذه القروض من مبالغ مالية خاصة تتبرع بها حكومات تُطلب موافقتها لاستكمال النقص الدورى الذى يحدث فى تلك الأموال. وكنتيجة لذلك، افتتحت المؤسسة قناة جديدة يمكن أن يتأثر البنك الدولى من خلالها مباشرة عن طريق الحكومات الأعضاء الأكثر ثراء، وخصوصا حكومة الولايات المتحدة.

فى البداية كانت أكبر دولة مساهمة فى المؤسسة الدولية للتنمية هى الولايات المتحدة، لكن ذلك الوضع تغير بمرور الوقت. فكانت أكبر دولة مساهمة فى المؤسسة ذاتهاعام ٢٠٠٥، هى اليابان التى ساهمت بنسبة ٢٢,٧٤٪ من موارد المؤسسة، وجاءت الولايات المتحدة فى المرتبة الثانية بنسبة ٢١,٧٤٪ وتلتها ألمانيا فى الترتيب (١١,٨٤٪) ثم المملكة المتحدة (٨,٨٠٪) وبعدها فرنسا (٧,٢٣٪) (المؤسسة الدولية للتنمية ٢٠٠٥)، وعلى أساس هذه الأرقام، يمكن للمرء أن يتوقع أن يجد فعالية لها

قيمتها من جانب مانحى تلك الأموال لهذه المؤسسة. ومع ذلك، لم تكن هناك أى دولة بنفس تأثير وفعالية الولايات المتحدة. وافقت الولايات المتحدة عام ١٩٦٧، على زيادة فى تعويض المؤسسة الدولية للتنمية، وكان تقديم مساهمتها التى زادت قيمتها عما كانت عليه من قبل مرتبطا بحصولها على تعهد بإزالة المصاعب التى تواجه ميزان المدفوعات الخاص بها - وهو مطلب أدى إلى إنشاء وكالات المؤسسة الدولية للتنمية التى تتخذ قرارات عن كيفية استخدام أموال (المؤسسة الدولية للتنمية ٢٠٠٢، ٢٠٠٣)، وغيرت الولايات المتحدة القواعد التى كانت متبعة الخاصة بتمويل المؤسسة ومنحها المعونات وبالمساهمة فى تحمل أعبائها فى السنوات التالية (المؤسسة الدولية للتنمية ٢٠٠١).

علاوة على ذلك، فإنّ نفوذ الولايات المتحدة الذى مارسته من خلال مفاوضات تعويضات المؤسسة الدولية للتنمية وسد النقص فى مواردها تعدى نطاق المؤسسة. ورغم أنّ المؤسسة الدولية للتنمية ذاتها تقدم حسابا لما يُقدّر بحوالى ٢٥٪ فقط من إجمالى ما يقرضه البنك الدولى لإعادة التعمير والتنمية / المؤسسة الدولية للتنمية، فقد كانت هناك عدة أمثلة استخدمت الولايات المتحدة فيها تهديدات بتقليل أو الامتناع عن تقديم مساهمتها للمؤسسة الدولية للتنمية بغية أن تطلب تغييرات فى السياسة، ليس فى المؤسسة الدولية للتنمية فحسب، ولكن فى سياسة البنك الدولى ككل. على سبيل المثال، فى أواخر السبعينات من القرن الماضى، أُجبر البنك على أن يُقدّم وعدا بألاّ يقدم قروضا لفيتنام كى يمنع هزيمة تلك الجولة من ميزانية المؤسسة الدولية للتنمية (التى تسمى المؤسسة الدولية للتنمية ٦ بلغة البنك الدولى الاصطلاحية)، فى عام ١٩٩٣، وتحت ضغط الكونجرس الأمريكى، ربطت الولايات المتحدة بين إنشاء هيئة تفتيش مستقلة فى البنك الدولى بمساهمتها فى المؤسسة الدولية للتنمية ١٠، وكما عبر أحد الكُتّاب قائلا: " رتّبت الإدارة الأمريكية نفسها، مع وقوف الكونجرس وراء تلك الهيئة أو الالتفاف حولها، أن تجعل قائمة مطالبها ليست

مجرد قائمة ملحة من الطلبات، ولكن أن تجعلها شاملة في مناسبات تزويد المؤسسة بما يلزمها من أموال " (جوين Gwin ١٩٩٧، II ٥٠)، وتم ذلك لنهايته مرة أخرى عام ١٩٩٩، عندما صدّق المجلسان التشريعيان للكونجرس في الولايات المتحدة على مشاريع قوانين بتخفيض مساهمة الولايات المتحدة للمؤسسة الدولية للتنمية ١٢، ولم تذكر مجرد ضغوط الولايات المتحدة الخاصة بالميزانية فحسب، ولكنها ذكرت أيضا قرار البنك الدولي بمواصلة العمل بشأن قرض يقدمه للصين حتى بعد ما كانت الولايات المتحدة قد عبّرت عن عدم موافقتها للمشروع (ويد Wade ٢٠٠١).

وكان هناك تعزيز آخر لنفوذ الولايات المتحدة في مفاوضات تعويض وتمويل المؤسسة الدولية للتنمية وهي فرض شرط تم تطبيقه خلال المفاوضات التي تمت عام ١٩٧٧، وهو أنّه: يمكن لكل الأعضاء الآخرين تخفيض مساهماتهم وفقا لحصة كل منهم لدى حدوث أي عجز فيما تقدمه الولايات المتحدة من مساهمات (انظر المؤسسة الدولية للتنمية ١٩٩٨، ٢٩)، ومع أن شرط توزيع المساهمة الإضافية وفقا لحصة كل دولة عضو في المؤسسة يضمن مشاركة عادلة في هذا العبء الإضافي لكل منهم، إلا أنه أيضا يبالغ ويعظّم من تأثير وتهديد الولايات المتحدة بتخفيض مساهمتها: لأنه إذا فعلت الولايات المتحدة ذلك، فإن كل المساهمين الآخرين يمكنهم أن يحذوا حذوها.

في النهاية، فقد أصبحت مجموعة البنك الدولي أكثر عرضة للضغوط السياسية من خلال زيادة في استخدام أموال الائتمان. وقد ضاعف البنك بشكل مستمر من استخدامه التمويل المشترك و أموال الائتمان، وذلك لمضاعفة قدراتهم على الإقراض. وقرب انتهاء السنة المالية لعام ١٩٩٩، كانت هذه الترتيبات قد وصلت إلى نصف ما يصرفه البنك الدولي تقريبا، وكان ذلك يعكس زيادة قدرها ١٧٪ في صرف أموال الائتمان.

وتقدم كل من أموال الائتمان والأشكال الأخرى من التمويل المشترك سيطرة إضافية مباشرة أكثر بكثير على استخدام الموارد المقدمة لذوي المنح والهبات التي

تحكم اتفاقية إدارة أموال الائتمان مع البنك الدولى طرق استخدام أموال الائتمان هذه (انظر "سياسات العمليات التجارية"، البنك الدولى، كتيب العمليات التجارية للبنك الدولى فى: org،worldbank،www)، ومع ذلك فمما هو جدير بالملاحظة أنّ هذا لا يعنى أنّ أموال الائتمان أصبحت قناة لتأثير الولايات المتحدة بشكل حصرى. فى الواقع، كانت مساهمة الولايات المتحدة عام ١٩٩٩، أقل من مساهمات هولندا واليابان، ولم تكن تلك المساهمة مبدئيا مشاركة منها فى أموال ائتمان للبلاد الفقيرة ذات الديون الثقيلة – أكبر أموال البنك – مما يعنى مبدئيا أنها لم تمارس تأثيرا مباشرا على تلك الأموال. ومع ذلك، فبشكل إجمالى، فإن نشوء و نمو أموال الائتمان وترتيبات التمويل المشترك الخاصة بها تمثل إشارة لزيادة الهيمنة الثنائية والجماعية بين الدول بشكل انتقائى على إقراض البنك، وانحدار فى التفويض المباشر للبنك الدولى.

التوسع فى صندوق النقد الدولى

تم تعزيز التأثير السياسى فى صندوق النقد الدولى بواسطة الولايات المتحدة وازدياد قيمته من خلال إجراءات موارد المؤسسة. يتم مراجعة الحصص التى تحدد وتقرر المساهمات التى تقدم للصندوق وتحديدها كل خمس سنوات على أقل تقدير (انظر الجدول ١،١ أدناه، وهو يلخص الزيادات فى المساهمات)، وتتطلب أى زيادة فى الحصة أغلبية خاصة (٨٥ ٪) من الأصوات فى المجلس التنفيذى للصندوق، ومن هنا فإنّ للولايات المتحدة سلطة تنفرد بها وهى حقها فى استخدام الفيتو ضد مثل هذه القرارات. علاوة على ذلك، فإنّ زيادة الموارد المحددة للصندوق داخل الولايات المتحدة تتطلب موافقة الكونجرس عليها. من أجل هذا، فإنه لدى مراجعة كل حصة يخضع الصندوق لفحص وتدقيق خاص من جانب الممثلين السياسيين للولايات المتحدة وللضغط الذى يقومون به. وكانت ترجمة هذا الوضع فى التسعينات من القرن الماضى هى المحاولات التى قام بها الكونجرس بنجاح كبير للتأثير على شروط

الصندوق الملحقة بالقرض أو الدين على قرارات مثل حقوق العمال، ودور القطاع الخاص، وحقوق الإنسان والاتفاق على الشئون العسكرية (جيثنار Geithner ١٩٩٨)،

الجدول (١-١)

الزيادات فى حصص صندوق النقد الدولى

التـــاريخ	الزيادة فى الحصة (٪)
فبراير وأبريل ١٩٥٩ (إعادة نظر ومراجعة خاصة)	٦٠,٧
١٩٦٥ (المراجعة العامة الرابعة)	٣٠,٧
١٩٧٠ (المراجعة العامة الخامسة)	٣٥,٤
١٩٧٦ (المراجعة العامة السادسة)	٣٣,٦
١٩٧٨ (المراجعة العامة السابعة)	٥٠,٩
١٩٨٣ (المراجعة العامة الثامنة)	٤٧,٥
١٩٩٠ (المراجعة العامة التاسعة)	٥٠,٠
المراجعة العامة العاشرة	لم يتم اقتراح أى زيادة
١٩٩٨ (المراجعة العامة الحادية عشرة)	٤٥,٥
٢٠٠٣ (المراجعة العامة الثانية عشرة)	لم يتم اقتراح أى زيادة

فى النصف الثانى من العقد التاسع من القرن الماضى، حدثت مفاوضات استعدادا لزيادة بنسبة ٤٥ ٪ فى الحصة التى اتفق عليها المجلس التنفيذى للصندوق فى سبتمبر ١٩٩٧، ووافق الكونجرس فى الولايات المتحدة على الزيادة ولكن فقط بشرط إنشاء لجنة استشارية لمؤسسة التمويل الدولية لتزكى سياسة الولايات المتحدة

المستقبلية تجاه صندوق النقد الدولى والبنك الدولى و مؤسسات اقتصادية أخرى متعددة الجوانب. وفى نوفمبر، تم إنشاء ما يُسمى بلجنة ميلتزر Meltzer وقدمت تقريرها للكونجرس أوائل عام ٢٠٠٠

وانتهج تقرير اللجنة التى أنشأها الكونجرس الأمريكى خطا مختلفا عن وزارة الخزانة بالولايات المتحدة فى عدة قضايا. فى الحقيقة، لقد شنّ التقرير هجمات متعددة على وزارة الخزانة بالولايات المتحدة وسياستها تجاه صندوق النقد الدولى: متهما الوزارة بـ " الدوران حول إجراءات ميزانية الكونجرس " وذلك باستخدام صندوق النقد الدولى للعمل على استقرار أسعار صرف العملات فى المكسيك عام ١٩٩٥؛ و"إكراه الموارد الدولية لمواجهة حكومة الولايات المتحدة أو وزارة الخزانة بها" وقيادة المبادرة لإنشاء حدود تسهيلات ائتمانية للحالات الطارئة فى صندوق النقد الدولى، وكانت قد " تم التخطيط لها بشكل غاية فى السوء حتى أنّه لم تقدم أى بلد على تطبيقها حتى الآن". ويوجه الاتهام لوزارة الخزانة فى أول هجومين أو نقدين وجههما تقرير اللجنة هذا بأنها تؤكد على حق سياسة الولايات المتحدة بنفس الطريقة تماما التى اقترحها كينيس عام ١٩٤٦، بتخويلها السلطة فى صندوق النقد الدولى بحيث تنتزع القيادة والسيطرة على السياسة الاقتصادية بعيدا عن الكونجرس والوكالات الأخرى.

وفى هجومها على وزارة الخزانة بالولايات المتحدة، يلقى تقرير اللجنة الضوء على أوجه الاختلاف فى وجهات النظر وعلى قواعد القوة المختلفة الموجودة داخل حكومة الولايات المتحدة. وليس من الواضح أن تكون أوجه الخلاف هذه تقلل من تأثير الولايات المتحدة وذلك بجعل أهدافها أقل وضوحا أو أكثر إسهابا وانتشارا. فى الواقع، ربما يعزز الكونجرس المتمرد من نفوذ الولايات المتحدة ويُعظّم من شأنها بشكلين. أولهما: لقد أنشأ قناة إضافية منفصلة للتواصل مع الصندوق والبنك الدولى: فى الحقيقة، كانت أحد أوائل الخطوات التى قام بها مدير الإدارة الجديد لصندوق

النقد الدولى الذى تم تعيينه عام ٢٠٠٠، هى الاجتماع برئيس لجنة ميلتزر لمناقشة التوصيات التى كان ميلتزر قد أعدها فى تقريره النهائى. والشكل الثانى هو حقيقة أنّ كل إنسان يدرك أنّ الكونجرس العاصف المحب للنزاع يحتاج لكشف أمره علنا يمكن أن تعطى وزارة الخزانة بالولايات المتحدة والعاملين منها فى صندوق النقد الدولى نفوذا وفاعلية إضافية وتهديداً معقولا يحتفظون به لحاملى الأسهم والعاملين الآخرين بالصندوق.

ومع أنّ المصدر الرئيسى للتمويل فى صندوق النقد الدولى من خلال الحصص، فإنّ موارد المؤسسة تضاعفت بوسائل أخرى. فى الستينات من القرن الماضى، احتاج الصندوق لإيجاد مدخل لموارد أكثر مما كانت متاحة له وذلك بسبب ضعف فى موقف الولايات المتحدة (دى فريس De Vries ١٩٧٦، ٣٧٦) وبسبب حاجة متزايدة لتعويض حركات رأس المال الدولية (جولد ١٩٧٧،٢٥)، ولو كانت الحصص قد زيدت فى ذلك الوقت، لزادت ألمانيا وفرنسا من حجم حصصهما (جيسيلكويست Gisselquist ١٩٨١)، وبدلا من ذلك، ففى عام ١٩٦٢، أنشأ الصندوق" الترتيبات العامة للاقتراض "(GAB) التى أصبح فى مقدوره من خلالها أن يقترض ما يبلغ حتى ستة بلايين " حق سحب خاص" (SDR) من عملات عشر دول صناعية (وكما حدث عام ١٩٦٤، من سويسرا) وذلك للمساعدة فى تمويل السحوبات من دائنى " الترتيبات العامة للاقتراض[١]، فى عام ١٩٧٧، على سبيل المثال، تم استخدام المبلغ، إضافة لاقتراض ثنائى من سويسرا، فى تمويل ترتيبات بديلة لإيطاليا والمملكة المتحدة (دى فريس١٩٨٥، ١٩٢-١٩٣).

فى عام ١٩٨٣، تم مراجعة وتعديل ومد العمل بـ" الترتيبات العامة للاقتراض ". كانت أزمة دين أمريكا اللاتينية قد أنهكت موارد الصندوق، واستطاعت المؤسسة أن

(١) ترمز حروف SDR لعبارة "حق سحب خاص". وهى عملة دولية احتياطية مضمونة بأصول أنشأها صندوق النقد الدولى عام ١٩٦٩، ويحدد قيمتها أسعار الصرف فى السوق لليورو، والين، والجنيه الانجليزى، والدولار الأمريكى.

تقترض فى ظل "الترتيبات العامة للاقتراض" التى تمت مراجعتها وتعديلها لما يصل لمبلغ ١٧ بليون "حقوق سحب خاصة" إضافة لبليون ونصف " حقوق سحب خاصة " أيضا فى ظل ترتيب مشترك مع المملكة العربية السعودية. واستخدمت هذه الموارد فى حينها لإقراض الدول غير المشتركة فى " الترتيبات العامة للاقتراض "- كما كان وضعهم فى الحقيقة فى يوليو ١٩٨٨، عندما تم تفعيل وتنشيط " الترتيبات العامة للاقتراض " للمرة العاشرة بعد وجودها لتمويل "ترتيب ممتد" لروسيا (انظر الباب ٥)، وفى نفس الوقت، وُضعت "الترتيبات الجديدة للاقتراض" بدلا منها فى مكانها عقب أزمة المكسيك المالية عام ١٩٩٤من أجل مضاعفة الائتمان المتاح للصندوق فى ظل " الترتيبات العامة للاقتراض ". ومنذ ذلك الوقت فصاعدا أصبحت " الترتيبات الجديدة للاقتراض " الملاذ الأول للصندوق عندما كان يحتاج لموارد إضافية أخرى. كان يمكن تقديم الائتمان عن طريق حوالى خمسة وعشرين عضوا ومؤسسة مشتركين فى "الترتيبات الجديدة للاقتراض". لقد تم تنفيذ الترتيبات الجديدة هذه مرة واحدة فقط من أجل تمويل ترتيب بديل للبرازيل فى ديسمبر ١٩٩٨؛

ويختلف العلماء والباحثون فى آرائهم حول تأثير " الترتيبات العامة للاقتراض. يؤكد روبرت سولومون Robort Slolmon أنّه فى اتفاقية عام ١٩٦٢، انتهز المفاوضون الأوربيون الفرصة للتعبير عن قوتهم وسلطتهم الحديثة المرتبطة بالولايات المتحدة، وأصروا بالتالى على الإجراءات التى يكون لهم الفرصة كمقرضين فى ظلها فى اتخاذ قرارات (سولومون ١٩٧٧، ٤٣)، ومع ذلك، فقد أعطت " الترتيبات العامة للاقتراض " أيضا الولايات المتحدة فرصة لزيادة موارد صندوق النقد الدولى بدون زيادة حصص حلفائها ألمانيا وفرنسا. علاوة على ذلك، وكما يؤكد إريك هيلينار Eric Helleiner إنّ "الترتيبات العامة للاقتراض" لبت احتياجات جدول أعمال أكبر حجما للولايات المتحدة والمملكة المتحدة لوضع الشروط الضرورية لحركات رأس مال تتسم بقسط أكبر من

الحرية. ويكون صندوق النقد الدولى الذى يستمد موارده من " الترتيبات العامة للاقتراض ". فى ظلها فى وضع يسمح له بتعويض حركات رأس المال المتزايدة عندما بدأ الممثلون الماليون فى لندن ونيويورك وشركات عالمية أخرى منتشرة فى بلاد متعددة فى التعويض عن قيود وتحفظات توجيهات رأس المال القومى، وذلك بزيادة مشاركتهم فى أسواق رأس المال الدولى (هيلينار ١٩٩٤، ٩٦).

وهناك معنى أكثر وضوحا لظهور دائنين رئيسيين فى صندوق النقد الدولى تجده فى تمويل أوجه نشاط المؤسسة فى السبعينات وبداية الثمانينات من القرن الماضى. خلال تلك الفترة، عززت كل من المملكة العربية السعودية واليابان مركزهما الرسمى بشكل كبير. أصبحت المملكة العربية السعودية أكبر بلد مقرض فى صندوق النقد الدولى بعد إسهامها وتقديمها نصيب الأسد من الموارد لبرنامج إقراض خاص بصندوق النقد الدولى (تسهيلات بترولية) تم إنشاؤه عام ١٩٧٣- ٧٤، وتسهيلات بترولية ثانية، ثم تسهيلات مالية تكميلية تم إنشاؤها فى نهاية السبعينات (بوتون Boughton ٢٠٠١، ٨٨٥، ٨٨٩)، هذه الإسهامات جعلت المملكة السعودية أحد أكبر بلدين دائنين فى صندوق النقد الدولى، وبذلك سُمح لها بتعيين مدير تنفيذى خاص فى الصندوق بدلا من أن تظل فى دائرة انتخابية مع بلاد أخرى. وفى النهاية، وبعد مفاوضات مع المؤسسة، تمت زيادة حصة المملكة زيادة جوهرية كى تعكس وضعها كأكبر مقرض للصندوق(بوتون ٢٠٠١، ٨٩٠)، وفى النهاية زادت اليابان من حصتها بعد صراع مرير كى تفعل ذلك، وكانت قد أصبحت أيضا هى الأخرى دائنا كبيرا للصندوق (أوجاتا Ogata ١٩٨٩، ورابكين Rapkin واستراند Strand ١٩٩٦)، ومع أنّ كلا من المملكة واليابان رفعتا منزلتهما ومرتبتهما فيما يتعلق بحجم حصة كل منهما، والقوة الانتخابية الرسمية لكل منهما، فهناك دلائل قليلة جدا على أن أى من البلدين استعمل تلك القوة الرسمية فى دفع جدول أعمال معين للتنفيذ، أو فى تقييد أعضاء آخرين فى الصندوق أو الحد من تأثيرهم. لقد أدهشت رئاسة اليابان لمراجعة

وتعديل سياسة مجلس إدارة الصندوق بشأن تعيين مدير الإدارة عام ٢٠٠٠ الكثيرين، ولم تؤدِّ إلى أى تغيير ملموس فى الأمر الواقع. وبشكل مؤثر أكثر، اندفعت اليابان فى التسعينات فى البنك الدولى من أجل دراسة لأسباب النمو فى شرق آسيا، وبذلك سهّلت من حدوث مناظرة مثيرة للجدل والخلاف حول نفس الموضوع (ويد Wade ١٩٩٦)، ومع ذلك، فتلك استثناءات لصورة عامة لأعضاء يذعنون للولايات المتحدة.

خلاصة القول، مع أنّ الحكم الذاتى كان جزءا لا يتجزأ من البنية المالية الأصلية لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى، إلا أنّ كليهما أصبح أكثر عرضة لتأثير الولايات المتحدة على شئونهما عندما توسع حجم كل منهما. ومنذ الثمانينات على وجه الخصوص كانت كل زيادة فى حصص صندوق النقد الدولى أو سداد أى نقص فى المؤسسة الدولية للتنمية ذراع البنك الدولى يصاحبها مفاوضات مع كونجرس أمريكى مستخدما الفرصة للتهديد بتقليل الموارد المالية أو الامتناع عن دفعها، حيث إنه كان على استعداد أكثر من الوكالات التنفيذية ذاتها - وزارة الخزانة ووزارة الخارجية - لأن يفرض شروطا مسبقة خاصة بمساهمات الولايات المتحدة. ونتيجة لهذا، أصبح مساهمون آخرون ومسئولون داخل المؤسستين متعودين على استرضاء الوزارتين الأمريكيتين القويتين للخارجية والخزانة، بل والكونجرس الأمريكى كثير المطالب أيضا.

وما لم نذكره من حكاية ذلك التعدى السياسى على حقوق الآخرين حتى الآن هو الجزء الخاص بالمساهمين الكبار الآخرين كاليابان والبلاد الأوروبية الأخرى خصوصاً ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة، ولكل منهم ممثلهم الخاص بهم فى مجلس إدارة مؤسسة صندوق النقد الدولى ومؤسسة البنك الدولى. وكان هؤلاء الأعضاء يزجون من وقت لآخر قرارا أو قضية معينة، وتظهر هذه الأمثلة أنّ هناك عدة دول صناعية أخرى لديها صوت له قدره وأهميته فى كل من المؤسستين، وبالتأكيد فهو صوت أكبر من كل الأعضاء الآخرين باستثناء أعضاء الولايات المتحدة. وهناك أمثلة

لذلك من بينها ليس فقط مناصرة اليابان لدراسة معجزة شرق آسيا داخل نطاق البنك الدولى وتأييدها لها ولكن هناك أيضا الضغط الذى تقوم به فرنسا واليابان والمملكة المتحدة من أجل إعانة أفقر الدول على تسديد ديونهم. ومع ذلك: فإن هذه الأمثلة لا تقلل من نمط السيطرة الكاملة للولايات المتحدة الأمريكية.

والأمر المحير بشكل خاص هو لماذا لم تسهم الدول الأوروبية فى توحيد قوتهم عند التصويت على قرار أو مشروع معين، لاسيما منذ توحدهم المالى، أو لماذا لم يحدث تنسيق فى مواقفهم بشكل أكثر ترابطا وانتظاما من أجل زيادة حجم وقوة صوتهم عند الاقتراع. ومن بين الأسباب التى تخفف من وطء العمل الجماعى الأوروبى حقيقة أنّ معظم الدول الأوروبية تنتشر عبر مقاعد ودوائر انتخابية مختلفة (بينى سماجهى Bini Smaghi ٢٠٠٤)، وهناك سبب آخر وهو أنهم وجدوا أنفسهم يتخذون مواقف مختلفة فى المناظرات الرئيسية الهامة. على سبيل المثال، عندما ساعدت المملكة المتحدة وفرنسا على قيادة مبادرة جديدة للإعانة على سداد الديون للدول الفقيرة عام ١٩٩٦- ١٩٩٧، اتخذت ألمانيا جانبا ينحاز أكثر مع الولايات المتحدة وليس مع شركائها الأوربيين (أنظر الباب ٦).

ضغوط الحرب الباردة وما وراءها

تغيرت أولويات الولايات المتحدة بسرعة بعد إنشاء صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. قد يكون أصحاب نظريات استخدام المؤسسات للعناية بالدول الفقيرة والمعوزة قد توقعوا بحق وجود هاتين المؤسستين ليحصلوا من خلالها على أفضليات أمريكية مقيدة أو نسبة عائد لها (مورو Morrow ١٩٩٤)، ولم يحدث هذا على المدى القصير. وقبل نهاية عام ١٩٤٥، كانت بريطانيا لم تعد بعد شريكا فى خلق نظام الحكم لفترة ما بعد الحرب، لكنها كانت قد أصبحت تستجدى الولايات المتحدة للحصول على

قروض منها. وفى نفس الوقت، كانت الحرب الباردة قد شقت طريقها للوجود(يرجين Yergin 1978)، كانت الولايات المتحدة قد غيرت تركيزها تجاه السياسة الطبيعية مبتعدة عن الأمن الاقتصادى. وهمشت اتفاقية القروض الأنجلو أمريكية لعام ١٩٤٦، وخطة مارشال عام ١٩٤٧، أدوار البنك الدولى وصندوق النقد الدولى. واحتل الدولار الأمريكى مكانة مرموقة بدلا من الذهب فى النظام المالى الدولى. وناقشت الولايات المتحدة مسألة " تأجيل نشاط صندوق النقد الدولى لحين نشوء ظروف مواتية أكثر تتيح له القيام بعمله " (وليامز ١٩٤٧، ١٩٥٧)، وتم تهميش دور البنك الدولى كوكالة لإعادة البناء فى أوروبا الغربية. واستُخدمت خطة مارشال فى بناء اقتصاديات تلك المنطقة بناء سريعا قويا وفى تقوية الأحلاف السياسية مع الولايات المتحدة (ميلوارد Milward ١٩٤٨).

وحيثما كان يتم استخدام البنك الوطنى، كان عمله يرتبط ارتباطا وثيقا بالحاجات الملحة التى لا سبيل إلى تجاهلها المرتبطة بالحرب الباردة وتأثير العوامل الجغرافية والاقتصادية والبشرية فى السياسة الخارجية للدول. فى عام ١٩٤٨، عندما انشقت يوغوسلافيا وخرجت من كتلة الاتحاد السوفيتى، تدخل البنك الدولى وقدم قروضا لمساعدة البلد. وقد حقق ما حدث هذا نصائح جورج كينان George K ennan، مهندس الولايات المتحدة فى استراتيجيتها بأنّه كان على الغرب كى يمنع انتشار العقيدة أو الأيديولوجية المعادية أن يقدم لها " دعما متميزا ولا يشوبه التفاخر والتباهى " (كابور إت آل. ١٩٩٧، ١٠٣)، وفى نيكاراجوا، قدم البنك الدولى دعما لحكم عائلة سومازا بعدد غير متجانس من القروض بينما قدمت تلك البلد قاعدة ملائمة ومريحة لمواصلة الحرب الباردة فى أمريكا الوسطى. وشمل ذلك عمليات التدريب على إسقاط رئيس جواتيمالا جاكوبو آربينز Jacobo Arbenz والإطاحة به عام ١٩٥٣، والذى اعتُبرمتعاطفا مع الشيوعية. كما شملت أيضا غزو كوبا بعملية خليج الخنازير عام ١٩٦١، (ليك Lake ١٩٨٩)،

فى الشرق الأوسط، كانت إيران يتم دعمها بشدة عندما كانت تقدم طريقا هاما لاحتواء العراق الذى كان يتعاطف مع السوفييت. فى الحقيقة، فإنه فى الفترة ما بين ١٩٥٧-١٩٧٤ وصلت قروض البنك لإيران ٢،١ بليون دولار أمريكى فى ثلاثة وثلاثين قرضا (كابور إت آل. ١٩٩٧، ٥٠٠)، وفى أندونيسيا، بعدما تولى الجنرال سوهارتو السلطة فى مارس ١٩٦٦، بدأ البنك على الفور علاقة وثيقة وخاصة للغاية مع بلاده. وتم التغاضى عن جميع مستويات الفساد الجوهرية، وعن سجل نظام الحكم الخاص بحقوق الإنسان، وفشل ذلك النظام فى تلبية شروط البنك الدولى فيما يخص بيرتامينا Pertamina. وهى شركة البترول التابعة للدولة. والأحرى أنّ ما كان يفوق هذا أهمية فى تفسير علاقة البنك الدولى مع أندونيسيا هو خلفية الاهتمامات الاستراتيجية للولايات المتحدة فيما يخص جنوب شرق آسيا والعصيان والتمرد الشيوعى (جرين ١٩٩٠). فى هذه الحالة، كما هو الحال فى حالات أخرى كثيرة غيرها، كانت القروض تستخدم لدعم واكتساب حلفاء فى الحرب الباردة ضد جمهوريات الاتحاد السوفيتى.

فى الحقيقة، كان على إدارات الولايات المتحدة، كما تطلب القانون منها ذلك، أن تضمن أنّ أى مساعدة تساهم فيها تلبى احتياجاتها السياسية الطبيعية. كان موقف الولايات المتحدة فيما يخص المساعدات الأجنبية قد تم الإفصاح به بوضوح فى قرار الأمن التبادلى لعام ١٩٥١، (قوانين وتشريعات الولايات المتحدة بصورة عامة، رقم ٣٧٣، بعنوان ٥، قسم ٥١١ (ب): " لا يصير تقديم أى مساعدة اقتصادية أو تقنية لأى دولة أخرى إلا إذا وجد الرئيس أنّ تقديم مثل هذه المساعدة سوف يُقوّى من أمن الولايات المتحدة. " ولقد شكلت هذه الفلسفة (التى عارضها فى ذلك الوقت الكثير من الهيئات والمنظمات غير الحكومية (N,G,O) فى الولايات المتحدة: انظر روتان Ruttan ١٩٩٦، ٦٧) البرامج الثنائية للولايات المتحدة بما فى ذلك صندوق الدعم الاقتصادى، وبرنامج المعونة العسكرية، وبرنامج المعونة الخاص بالتنمية، وبرنامج الطعام من أجل السلام (أو القانون العام رقم ٤٨٠)، (روتان ١٩٩٦،) كما

شكلت هذه الفلسفة أيضا مفضلات وسياسات الولايات المتحدة نحو البنك الدولى وصندوق النقد الدولى.

اتجه حساب التفاضل والتكامل الجديد والسياسى المنهج أكثر فى طابعه اتجاها مباشرا على نحو مضاد للتصميم الأصلى للبنك الدولى الذى تذكر مذكرة اتفاقه أو لائحته على نحو بيّن أنّه: يجب على البنك والعاملين فيه ألا يتدخلوا فى الشئون السياسية لأى عضو، كما لا يجب عليهم أن يتأثروا فى قراراتهم بالشخصية السياسية لأى عضو أو الأعضاء المختصين. وتكون الاعتبارات الاقتصادية فقط هى التى تتصل اتصالا وثيقا بقراراتهم، ويجب أن تُقدر أهمية هذه الاعتبارات بنزاهة وبلا تحيز من أجل تحقيق الأهداف المذكورة فى المادة ١ " (البند الرابع، القسم الخامس)، ومع ذلك، وكما سنرى أدناه، لم تكن الاعتبارات الاقتصادية والمتصلة بالاختصاصيين التقنيين لتصدر خارج نطاق عمل المؤسسة.

كان صندوق النقد الدولى أقل تورطا بشكل رئيسى فى الحرب الباردة حتى أواخر السبعينات. فى الحقيقة، وصفت مجلة "ذى إكونوميست The Economist" برامج مدير إدارة صندوق النقد الدولى للموازنة والاستقرار فى ظل نموذج بولاك Polak الجديد (الذى سيتم مناقشته على نطاق أوسع فى الباب الثانى) بأنها كانت قاسية جدا لدرجة أنها كانت تخاطر بإحداث انفجار اجتماعى (جيمس ١٩٩٦، ١٤٢). وما هو أخطر من ذلك بكثير، هو أن العملاء الأساسيين للصندوق حتى نهاية الستينات من القرن التاسع عشر كانوا أعضاء من بلاد صناعية: ويكشف تحليل للبلاد التى تسحب أموالا من صندوق النقد الدولى من عام ١٩٦٦، وحتى عام ١٩٧١، أنّ أكبر عدد من مستخدمى موارد الصندوق (٨ بليون دولار من ٧،١١ بليون دولار) كانوا ثمانية أعضاء من دول صناعية (المملكة المتحدة والولايات المتحدة وفرنسا وألمانيا الغربية وكندا و بلجيكا وإيطاليا والدنمارك) وظل معظمهم فى نطاق كمية الذهب التى تساهم بها كل بلد عضو فى صندوق النقد الدولى كجزء من التزاماتها كعضو فى الصندوق ويمكنها من خلالها الاقتراض منه بسهولة عند مواجهة مصاعب

اقتصادية، وبالتالى لم تكن أى منها خاضعة للشروط الملحقة بالقروض (باستثناء الترتيبات البديلة بالنسبة للملكة المتحدة وفرنسا)، (دى فرى De Vries ١٩٧٦. المجلد ١، ٣١١).

وفى السنوات الأخيرة من الحرب الباردة أصبح عمل صندوق النقد الدولى متضافرا مع أولويات أمن الولايات المتحدة أكثر بكثير عن ذى قبل. فى الحقيقة، يقدم عالم باحث نموذجا لقروض صندوق النقد الدولى باعتبارها انعكاسا مباشرا لأفضليات الولايات المتحدة، وهو يطلب منها أن تبلغه بمجموعة أفضلياتها التى تحدد مصير قروضها (ثاكر Thacker ١٩٩٩)، ويختبر نموذج ستروم ثاكر الاقتصادى الضخم المبسط رأيين أو فرضيتين حول إقراض صندوق النقد الدولى الدول النامية فيما بين عامى ١٩٨ و ١٩٩٤، والفرضية الأولى هى أنّ قروض الصندوق تُستخدم لمكافأة أصدقاء الولايات المتحدة: وتصنّف هذه الفرضية على أنها "فرضية التقارب السياسى". والفرضية الثانية هى أنّ القروض تُستخدم لمكافأة المقدمات والمقترحات الصديقة نحو الولايات المتحدة، وتُوقف وتُمنع لمعاقبة السلوك غير الودى: وتُسمى هذه "فرضية التحرك السياسى". ويتم ذكر فرضية ثالثة، غير أنها تُرفض بداهة وبشكل استنتاجى. وهذه الفرضية هى أنّ هناك مصالح سياسية محددة هى التى تدفع سياسة الولايات المتحدة فى اتجاهات معينة، وذلك كما يؤكد الاقتصاد السياسى الحديث أو علماء الماركسية الحديثة. وتُستخدم إجراءات صادرات الولايات المتحدة والاستثمار الأجنبى فى اختبار وجهة النظر هذه، لكن ثاكر يرفضها بسرعة وغير إبطاء، رغم أنّ القبول بأنّ نموذج تخصيص أكثر دقة وبراعة وأبحاث إضافية أخرى يمكن أن نحتاج إليه لإيجاد حل للطبيعة المتعارضة وتأثير هذه المصالح (ثاكر ١٩٩٩، ٥٨).

ما هو نوع النتائج التى تنبثق من مثل هذا الاختبار الإحصائى لتأثير الولايات المتحدة؟ توحى نتائج ثاكر أنّه خلال الحرب الباردة كان لفرضية " التحرك السياسى "أقوى دعم. بمعنى آخر، برهن الانحياز من جديد تجاه الولايات المتحدة على إيجاد

فرص لأى بلد للحصول على قرض من صندوق النقد الدولى بصرف النظر عن الموقف الأولى لتلك البلد. من الناحية الإحصائية، برهن هذا على أنّه الأقوى فى الاختبارات من فرضية "التقارب السياسى" الأكثر بساطة، على الأقل حتى نهاية "الحرب الباردة" (١٩٨٥ - ١٩٨٩)، وهذا أمر مهم لأنه يتعارض مع توقعاتنا بأنّه أن تكون حليفا للولايات المتحدة فمعنى هذا أنّ ذلك يقودك مباشرة لفرصة أكبر للحصول على قروض من صندوق النقد الدولى.

ومع ذلك، فمنذ نهاية الحرب الباردة يؤكد ثاكر أنّ نتائجه تدعم الفكرة القائلة أنّ كلا من التقارب مع الولايات المتحدة وتصرفات الدول وعروضها لفتح علاقة معها كان يؤثر بقوة على إقراض صندوق النقد الدولى لها. ويفسر ثاكر اكتشافه هذا على أنّه دليل على أن الولايات المتحدة تستخدم قروض صندوق النقد الدولى فى " أداء لعبة العودة للانحياز بكل ما أوتيت من قوة، وأنها تكافئ ولاء أولئك الذين يبقون قريبين منها دون التحرك بالضرورة ليقتربوا منا أكثر بأى شكل." ثاكر ١٩٩٩، ٦٤).

تثير هذه الدراسة إعمال الفكر، لكنه يجب ملاحظة نقطتين محدودتين فيما يتعلق بأهدافنا.بافتراض أنّ الولايات المتحدة لا تغير مواقفها وتتحكم فى صندوق النقد الدولى وتسيطر عليه، فإن النموذج لا يشرع فى التحرى عن تعدد الأصوات داخل نطاق الولايات المتحدة، وحدود تأثير ذلك البلد. وهو يتجاهل الدور الذى يلعبه أعضاء آخرون فى المؤسسة، ودور العاملين والإدارة فيها، والذى يختلف بين حالة وأخرى. وكما سوف يقدمه هذا الكتاب ويصفه فيما بعد، فإن كبار العاملين والهيئة التنفيذية يعرفون دائما أفضليات لأكبر مساهم وله مصالح فى قرض معين أو بلد معين. ومع ذلك، فهذا لا ينصب مباشرة على الولايات المتحدة، سواء كان الصندوق يحدد كل المبالغ الواجب دفعها أم لا، أو كان يقدم قروضا تعكس أولويات الولايات المتحدة أم لا، ففى الحالات التى لا يكون للولايات المتحدة مصلحة خاصة تغامر بها فيها، فإن بلاداً أخرى تلعب دورا مؤثرا. وعندما لا يكون لحملة أسهم كبار مصالح خاصة، أو عندما

يحدث على أرض الواقع إخفاق تام فى وصولهم لمآربهم، يصبح لهيئة العاملين وللإدارة فى الصندوق التأثير الأكبر فى اتخاذ القرارات.

والمشكلة الأخرى فى اختبار تأثير الولايات المتحدة هى أن أفضلياتها لا تكون دائما واضحة أو بيّنة. داخل نطاق النموذج الذى قدمناه أعلاه، يُفترض أن تكشف الأصوات الانتخابية الرئيسية فى الجمعية العامة للأمم المتحدة مصالح وأفضليات الولايات المتحدة. ويُسلم ثاكر أنّ هذه الأصوات ليست قياسا نموذجيا للدوافع السياسية. فى الواقع، تُستخدم الأصوات الرئيسية فى الجمعية العامة من أجل مجموعة متنوعة من التأثيرات الدبلوماسية لا تتلاءم أو تتناسب بالضرورة مع الأفضليات التى يسعى صندوق النقد الدولى لتحقيقها (عن طريق خزانة الولايات المتحدة عادة)، تُستخدم أصوات الجمعية العامة فى دراسة ثاكرى للتمييز بين "التقارب السياسى" وتقديم ما يوحى بالاستعداد للتعهد بفتح علاقة جديدة مع الولايات المتحدة ". على سبيل المثال، فإنّ قروض صندوق النقد الدولى لكل من المجر ويوغسلافيا ورومانيا تُقدم جميعها على أنها تعكس تحركات من جانب هذه البلاد فى اتجاه الولايات المتحدة فى الثمانينات من القرن الماضى بينما تعكس قلة القروض أو انعدامها لكل من تشيكوسلوفاكيا وبولندا عكس ذلك. ولا يصمد هذا الاستنتاج أمام التدقيق الأمين الشديد. لقد عكست بولندا بالتأكيد قرارا معاديا من الناحية السياسية تجاه صندوق النقد الدولى، ومع ذلك فإن القول بأنّ رومانيا كانت تتجه نحو الولايات المتحدة فى الثمانينات قول مثير للجدل والنزاع، وفيما يتعلق بتشيكوسلوفاكيا، فإنّ الجدال يصبح غير مشروع. لم تكن تشيكوسلوفاكيا عضوا فى صندوق النقد الدولى، وبالتالى لم تكن مؤهلة للحصول على أى نوع من القروض بغض النظر عن الظروف السياسية.[1]

---

١) أقر بالجميل للسيد جيمس بوتون James Boughton لمشاركتى هذه الأفكار ونفاذ البصيرة. إنّ تاريخه الخاص مع صندوق النقد يقدم تحليلا تاريخيا ثريا لهذه الأمثلة (بوتون ٢٠٠١). يقدم كابور ٢٠٠١، ٣٤٠ أيضا نفس النقطة التى نستشهد بها.

وباستخدام إدواردز Edwards ٢٠٠٣ (مجموعة بيبانات أكبر، وقياساً أشمل من أفضليات الولايات المتحدة، فإنه يقدم الاكتشافات التالية التى تضيف لصورة المكان والوسيلة التى يؤثر فيها نفوذ الولايات المتحدة على النتائج. أولا، لا يوجد سوى دلائل محدودة جدا وضعيفة للغاية بأنّ الدول التى تتبنى الأوضاع الانتخابية للأمم المتحدة القريبة من أوضاع الولايات المتحدة الانتخابية تطول مدة بقائها فى برامج الصندوق. وبمجرد إضافة مقاييس أخرى لأفضليات الولايات المتحدة، فإنّ كون أى دولة حليفة للولايات المتحدة لا يعطيها ميزة إطالة مدة بقائها ضمن أى برنامج من برامج صندوق النقد الدولى. ولنستشهد بما قاله إدواردز، "ليس هناك دلالة أنّ نفوذ الولايات المتحدة يعطى الدول التى من هذه العيّنة فرصة المعاملة التى تستفيد منها من صندوق النقد الدولى " (إدواردز ٢٠٠٣، ٢٠). ومع ذلك، فهناك دلائل أخرى تظهر أنّ نفوذ الولايات المتحدة يؤثر فى الفترة الفاصلة للعقوبة التى تُفرض على البلاد التى لا تفى بالتزاماتها فى ظل برامج الصندوق (ستون Stone ٢٠٠٢)، ولا يجد إدواردز أيضا أى اختلاف هام بين حلفاء الولايات المتحدة والدول المعادية لها فيما يتعلق بأداء كل منها أو ميلها للغش فى برامجها. وأخيرا، فإن ما يجده إدواردز بالفعل فيما يتعلق بالنفوذ السياسى هو أن الدول ذات القوة الانتخابية الأقوى فى صندوق النقد الدولى يبدو وكأنها يُسمح لها بأن تتعرض بشكل متلازم ودائم لعجز أكبر فى ميزانيتها (إدواردز ٢٠٠٣).

وتوحى النتائج المأخوذة من العلاقات المتبادلة بين أفضليات الولايات المتحدة وأنماط الإقراض الخاصة بصندوق النقد الدولى بأنّ نفوذ الولايات المتحدة يصبح ذا شأن فى المؤسسة لكنه كان من الصعب مراقبة مساره بدقه. ومن بين أحد العوامل الهامة من وراء تلك الدراسات هو السؤال عن درجة وضوح أفضليات الولايات المتحدة وما الذى يحدث عندما لا يكون هناك مجموعة تكاملية مركزية واضحة لأولويات الولايات المتحدة الخاصة بالاستراتيجية الطبيعية والتى يمكن أن تحدد عمل كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى.

لا يشارك أعضاء الحكومة البيروقراطيون ورجال السياسة داخل نطاق الولايات المتحدة نفس الأراء دائما حول ما يجب أن تكون عليه سياسة الدولة تجاه بلد معين. علاوة على ذلك، فإنه حتى لو شارك بعضهم البعض نفس الأراء والأهداف، فإنهم لا يشاركون بعضهم دائما أو حتى يكون لديهم وجهة نظر واحدة فيما يخص الأدوات والآليات التى يمكن أن تحقق هذه الأهداف على الوجه الأكمل. وتقدم الهند بما لها من علاقات بالولايات المتحدة وصندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى الستينات من القرن العشرين مثلا يثير الاهتمام والفضول حول ما ذكرناه.

فى بدايات الستينات تلك كانت الهند إلى حد بعيد أكبر بلد يستدين من البنك الدولى، إذ كانت قد استدانت ما مجموعه ٥٥،٢ بليون دولار أمريكى قبل نهاية عام١٩٧١، وكان هذا المبلغ يفوق أكبر دولتين مقترضتين من البنك مجتمعتين بعدها(وهما باكستان والمكسيك) (ميسون و أشر Mason and Asher ١٩٧٣، ١٩٥)، وبالمثل ففى الفترة بين ١٩٦٦ - ١٩٧١، كانت الهند أكبر دولة نامية مستخدمة لموارد صندوق النقد الدولى، وكانت تسبق (فى نظام المقادير المقروضة) كلا من جنوب أفريقيا وكولومبيا وشيلى ويوغوسلافيا وتركيا وأندونيسيا والفلبين وبيرو وسيلان ومصر (دى فرى De Vries ١٩٧٦، المجلد ١، ٣٣٠ - ٣٢).

كانت العلاقة السياسية الطبيعية للهند مع الولايات المتحدة خلال الستينات والسبعينات من القرن العشرين علاقة غامضة. عام ١٩٦٤، فشل الكونجرس فى الولايات المتحدة فى الموافقة على معونة لمصنع للصلب خاضع للقطاع العام فى بوكارو واتجه نهرو رئيس وزراء الهند للاتحاد السوفيتى طالبا العون بدلا من أمريكا. وفى العام التالى، علقت الولايات المتحدة معونتها لكل من الهند وباكستان عندما ذهبت البلدتان للحرب. إضافة لهذه التوترات فى العلاقة، كانت الهند ثابتة على

مبادئها ومعبرة عنها صراحة فى معارضتها لاشتباك الولايات المتحدة فى حربها مع فيتنام. وفى عام ١٩٧١ علقت الولايات المتحدة معونتها للهند فى أعقاب أزمة بنجلاديش، وأيدت باكستان، وبعثت بحاملة الطائرات الأمريكية إنتربرايز Enterprize فى قلب خليج بنغال. وحينئذ أبرمت أنديرا غاندى رئيسة وزراء الهند فى ذلك الوقت معاهدة للدفاع المشترك والتعاون مع الاتحاد السوفيتى أدت إلى قطع تام لتدفق المعونة الأمريكية للهند.

استمرت الولايات المتحدة تقدم المعونة للهند خلال العلاقة الاستراتيجية الطبيعية المضطربة خلال الستينات. كانت سياسة الولايات المتحدة تعكس عددا من أولويات وجماعات ضغط "لوبى" تتنافس فيما بينها داخل نطاق الولايات المتحدة. كان المسئولون الأمريكيون قد أصبحوا منهمكين بعمق فى محاولاتهم التأثير على الإصلاح الزراعى فى الهند.وشملت تلك الجهود دائرة الميزانية فى المكتب التنفيذى للرئيس ومجلس الأمن القومى. وكما قدم جون لويس John L ewis تفصيلا لذلك قائلا إن إدارة المعونات بالولايات المتحدة وضعت أولوية عليا للهند وخصصت موارد وشخصيات هامة لها، وشمل ذلك ليس مجرد منفذين حكوميين ولكن أيضا رجالاً أقوياء من القطاع الخاص من أمثال مؤسستى فورد وروكيفللار. وشكلت وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية جنبا إلى جنب مع إدارات وجماعات أخرى (USAID) لوبى " جماعة ضغط " هندى قوى جدا فى واشنطون أيّد برنامج معونة سخيا يسانده عمل تفاوضى هادئ. وكان الرئيس جونسون يعارض وجهة النظر هذه فى منتصف الستينات والكونجرس كان يتحول تدريجيا ليصبح محررا من ذلك وهم المعونات الأجنبية بشكل متزايد. كان رجال الكونجرس يفضلون استخدام التهديدات بإيقاف وتعليق المعونة كى يحفزوا صانعى السياسة فى الهند على القيام ببذل جهود أكبر فى مجال الإصلاح (مويس ١٩٩٧، ٩٤ - ٩٩).

خلق تعدد الأصوات فى الولايات المتحدة مساحة لوجود سياسات بديلة داخل المؤسستين الماليتين الدوليتين. وكان معنى ذلك أنّ الأفضليات لم تتجمع وتتقارب مع تصرفات البنك الدولى. على سبيل المثال: عند حدوث انهيار فى العلاقات بين الولايات المتحدة والهند عام ١٩٧١، ألّف البنك الدولى اقتراحا طموحا لبرنامج دين آخر يقدم للهند كغوث لها، وكان البرنامج يتطلب موافقة كل المانحين الذين كانوا يشكلون الاتحاد المالى لتقديم المعونة للهند، والذى كانت الولايات المتحدة ترأسه، كانت النتيجة صداما بين البنك الدولى والولايات المتحدة التى قللت، لكنها لم تنجح فى منع اتفاقية أكثر تواضعا تنص على تقديم دين إغاثة لمدة سنة واحدة قدره ١٠٠ مليون دولار وعندما نجرى تحقيقا دقيقا فيما سيتتبع هذه النتيجة، فإن دراسة وفحص الأرقام الخاصة بموارد الهند من المساعدات الخارجية خلال هذه الفترة يكشف أنّه فى الوقت الذى خفّضت الولايات المتحدة فيه مساعداتها من ١،٢ بليون دولار (١٩٦٦ - ١٩٦٩) إلى ٥،١ بليون دولار (١٩٦٩ - ١٩٧٤)، ارتفعت مساعدة البنك الدولى (البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية، والجمعية الدولية للتنمية مجتمعين) من ٥٩٣ مليون دولار (١٩٦٦ - ١٩٦٩) لتصبح أقل من بليون دولار بهامش قليل (١٩٦٩ - ١٩٧٤)، (فيت Veit ١٩٧٦)، خلاصة القول، كان البنك الدولى يعوض الهند عن تخفيضات الولايات المتحدة لمساعداتها لها.

والتفسير الذى يقدمه العلماء والباحثون الذين درسوا تاريخ القروض المقدمة للهند هو أنّ إقراض البنك الدولى لها كان يعكس اهتمامات لجنة الولايات المتحدة الخاصة بالمعونات (روتان Rutan ١٩٩٦)، وما تُسلط عليه الأضواء فى هذا المجال هو الطبيعة المتعددة الوجوه لسياسة الولايات المتحدة. كان هناك عدة أصوات تتنافس فيما بينها بخصوص وضع الهند فى واشنطون، بما فى ذلك البيت الأبيض، وإدارة الميزانية للمكتب التنفيذى، ومجلس الأمن القومى، ووكالة الولايات المتحدة للمعونة الدولية، ووزارة الخارجية، ووزارة الزراعة (لويس ١٩٩٧)، وتدعم دراسة تمت بالوثائق

عن سياسات معونات الولايات المتحدة للهند أنّه فى ربيع عام ١٩٦٦، كانت وزارتا الخارجية والزراعة تجدان صعوبة بغية الحصول على معونة غذائية أكبر للهند بشروط أقل ملحقة بالقروض الخاصة بها. (بارلبيرج Paarberg ١٩٨٥، ١٤٤-٥٧). وكان الجانب المعرض لهما هو البيت الأبيض ورئيس أمريكى يشارك بشكل عملى مصرا على السيطرة بشدة على تصرفات الهند ومنحها فرصا ضئيلة للحركة، خصوصا فى مجال النقد الذى توجهه الهند ضد سياسة الولايات المتحدة فى فيتنام (فرشينى Varshney ١٩٨٩، ٣١٣)، وما يبدو أنّ السلطة التنفيذية فى الولايات المتحدة لم تفهمه هو أنّه كلما دفعت الحكومة الهندية بقوة للخضوع لسياستها الاقتصادية، كان على الحكومة الهندية أن تثبت أنها لم تكن لتسجد للولايات المتحدة وتتملقها وفى المقام الأول من خلال النقد الذى يزداد قوة للولايات المتحدة فيما يخص سياستها فى فيتنام (بارلبيرج ١٩٨٥).

إنّ الولايات المتحدة أكبر مساهم فى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، كما أنها الموطن الأساسى لكليهما. وهى تتمتع بدرجة عالية من التأثير على كلتا المؤسستين ظلت تحتفظ بها حتى بعد ما قلت مساهماتها النسبية فى كل منهما. ومع ذلك فإنّ حكومة الولايات المتحدة لا تتحكم فى كل ما تفعله المؤسستان، أما وقد مزقتها العصبات التى تناهض سياستها الخارجية.

فى الأربعينات، لعبت الأفكار والمعتقدات والقيم دورا حاسما فى إنشاء كلتا المؤسستين. وحلّت رؤيا جديدة جريئة للتعاون الدولى محل شكل بديل، أدنى درجة كشكل رسمى وغير متمتع بمركزية الحكم أو الإدارة للتناسق كان يمكنه أن يواجه المصالح الأمريكية. وتم الاحتفاظ فى التخطيط والسياسة التى يقوم عليها إنشاء المؤسستين بمبدأ متواضع للتوازن والمساواة وتم منح درجة من الاستقلال للمؤسستين، مما يُكذب الرأى القائل بأنّ أقوى دولة فى هذا العصر سوف تنشئ ببساطة هيكلا يمنحها أكبر درجة ممكنة من السيطرة على المؤسستين.

وبمرور الوقت تآكلت درجة الاستقلال النسبى لكل من صندوق النقد والبنك الدوليين. وأضافت الحرب الباردة التزامات ودواعى سياسة لأفضليات المساهمين الكبار فى المؤسستين، وكذلك فعلت نهاية الحرب الباردة والرغبة فى ضمان نوع خاص من التحول فى الجبهة السوفيتية سابقا. علاوة إلى ذلك، عندما تم التوسع فى المؤسستين، أصبحت كل منهما تعتمد أكثر وأكثر على موافقة الولايات المتحدة المباشرة من أجل جزء معين من مواردها، مما أعطى أمريكا نفوذا أكبر فى كل مؤسسة منهما. ومع ذلك، فهذا لا يعنى أنّ الولايات المتحدة تفرض كل سياسات المؤسستين.

إنّ أفضليات الولايات المتحدة ليست واضحة المعالم فى كل الأحوال. كما أنّ وسائلها لتحقيق هذه السياسات ليست دائما واضحة المعالم هى الأخرى. وكما أوضح هذا الباب، فإنّه يمكن أن يوجد جماعات ضغط وأصوات متصارعة داخل نطاق الولايات المتحدة حول بلد ما، والطريقة التى ينبغى التعامل بها معها من جانب المنظمات والمؤسسات متعددة الجوانب. وهذا يفتح مجالا للمؤسستين لتقديم أفكار تقنية بديلة ولتمويل خطط لدولة عضو فى أيهما ولتوسيع دائرة المناظرات حول أهداف سياسات كل منهما داخل نطاق هذا البلد. علاوة على ذلك، وكما سأستكشف فى البابين التاليين، فإنّه حتى حيث تكون أفضليات أقوى دولة مساهمة فى المؤسستين واضحة، فإنّ هذه الأهداف تكون مع ذلك فى حاجة لترجمتها إلى سياسات يتم تنفيذها وفرضها إجباريا بدورها بواسطة حكومات أخرى.

ولوضع الأمر ببساطة نقول لقد حددت دوافع وضغوط الولايات المتحدة الاستراتيجية الطبيعية العوامل الثابتة التى يعمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى من خلالها. لكن ترجمة هذه الأفضليات إلى سياسة تتطلب أفكارا حول الأهداف والوسائل، والأدوات والمؤسسات التى تتولى تنفيذها. وهنا يلعب صندوق النقد الدولى والبنك الدولى دورا هاما وحاسما، لا تتحكم فيه الولايات المتحدة بشكل تام، الأمر الذى سنستكشفه الآن.

الفصل الثانى

رسالة العولمة

عندما تم إنشاء البنك الدولى وصندوق النقد الدولى، لم يكن هناك تاريخ قائم أو نظرية اقتصادية يمكن أن يقدما مساعدة فى تحديد من سيقومان بإقراضهم أو تحت أى شروط، ولم تساعد رخصة عقديهما كذلك فى الإجابة على كيفية تحقيق أهدافهما العريضة المعدة لهما بشكل عملى، كان على كل مؤسسة منهما تحديد أعمالها وأدواتها لتنفيذ تلك الأعمال، ومع أنّ النفوذ السياسى كان منتشرا ووفيرا داخل نطاق كل مؤسسة منهما منذ البداية، إلا أنّ المصالح القومية لم تستطع أن تحدد قرارات التشغيل، لماذا؟ لأنّ – وكما أوضح كراسنار Krsner بذكاء وبشكل مناسب – الحياة عند حد أو أقصى ما انتهى إليه باريتو Pareto (عالم اقتصاد إيطالى) كانت تقدم عدة بدائل (كراسنار ١٩٩١)، حتى عندما تكون أهداف دولة قوية واضحة، فإنّ اختيار كيفية تحقيق تلك الأهداف غالبا ما تكون غير واضحة.

على صندوق النقد الدولى أن يفسر شرط "الإجراءات الوقائية المناسبة" – الذى حارب من أجله بضراوة فى مفاوضات بريتون وودز، ما هى الشروط التى يجب فرضها على المقترضين للحفاظ على سلامة المؤسسة؟ وفى البنك الدولى يقرر أعضاء هيئة العاملين ما هى المشاريع التى ترعى التنمية على أحسن وجه وما الذى يكوّن برنامجا مناسبا يدعم القروض ويقوم بالإنفاق عليها، يقدم خبراء الاقتصاد إجابات وافية على هذه الأسئلة، وبالتالى ما الذى يحدد النتيجة ويقررها؟ فى الأساس،

تصطدم النظريات الاقتصادية مع السياسات ثم تندمج وذلك فى عمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، تتسرب الأفكار الجديدة والمناظرات والنظريات بالتأكيد فى كل وكالة – لا سيما عندما تتحد قوى الحوافز السياسية والبيروقراطية، وإذا لم يساند مساهم قوى فكرة أو سياسة معينة فمن المستبعد للغاية أن تستمر متابعتها (على الأقل بشكل علنى)، وتكون الحوافز التى تواجهها هيئة العاملين كى تتبنى أفكارا جديدة حوافز هامة مثلها مثل الحوافز السياسية والبروقراطية، على سبيل المثال، فإن الأفكار التى تفسح الطريق لاحتمالات إقراض جديدة فى البنك الدولى تتناسب على أكمل وجه مع "ثقافة الإنفاق" التى طالما منحت المكافآت للعاملين على مقدار ما يقرضونه من أموال وليس على نوعية تلك القروض (إدارة مجموعة السندات فى قوة العمل ١٩٩٢).

يُنقّب هذا الباب عن الشئون الاقتصادية والاعتبارات المالية فى خلفية صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، ويقوم بعرض الطرق التى تتشكل بها الأفكار التقنية والفنية بواسطة حقائق سياسية وبيروقراطية ملحة ولا سبيل إلى تجاهلها، بدءا بالجهود الأولى التى بذلها الصندوق والبنك من أجل تنفيذ انتدابهم الرسمى لإنشاء المؤسستين.

صندوق النقد الدولى يحدد أدواته

ما أن تم إنشاء الشروط الملحقة بالعقود كأساس عمل صندوق النقد الدولى حتى وجد أعضاؤه وهيئة العاملين به أنّه كان لزاما عليهم أن يستنبطوا ويوجدوا الشروط التى يضعونها لاستخدام موارد الصندوق، كانت هيئة العاملين بالصندوق محتاجة لطريقة لتشخيص المشكلة وأن يجدوا أو يقضوا بحل لها، ما هى النظريات التى يمكن استخدامها لتحديد ما ينبغى أن تفعله الدول الدائنة من أجل تصحيح ومعالجة التوازن عند حدوث عجز فى الدفع؟

من الواضح أنّه في بعض الأحوال يتم اللجوء لضغوط سياسية مباشرة لتنفيذ مضمون الشروط الملحقة بالقرض،تجد أنّ الأعضاء الأقوياء يضيفون أو يشكلون شروطا ويرفقونها للمساعدات مثلما حدث في الترتيبات البديلة التي يُحتفظ بها جاهزة للاستخدام عند الاقتضاء مع كوريا عام ١٩٩٧، (فيلدشتاين Feldstein ١٩٩٨، وكيرك Kirk ٢٠٠٠)، وعلى أي حال، ليست كل الحالات هي التي تجذب مثل هذا الانتباه السياسي، وحتى عندما يحدث ذلك، فلا تزال هيئة العاملين بصندوق النقد الدولي تحتاج منهجا تفهم من خلاله مشاكل ميزان المدفوعات الذي يسمح لهم بأن يضعوا الشروط الملحقة بالقرض وأن يجدوا مبررات لها.

في بداية عهد صندوق النقد الدولي ظهر نموذج محدد تعهد بحل هذه المشاكل، وعرض نموذج بولاك Polak، الذي تم تسميته على اسم مؤلفه، على هيئة العاملين بالصندوق طريقة يشخصون بها أحوال وظروف أي حالة اقتصادية تواجه أزمة في ميزان المدفوعات، كما قدم الحلول المناسبة لها (بولاك ١٩٥٧، دي فري ١٩٨٧، فرينكيل وجولدشتاين ١٩٩١)، وكما كتب بولاك بنفسه، كانت بساطة النموذج ضرورية للغاية لإنجاحه (بولاك ١٩٩٧)، كان النموذج يتطلب، وذلك حسبما كتب بولاك بنفسه، القليل من المعلومات، وركز الاهتمام على عامل أو عنصر متغير أساسي يمكن للحكومات التحكم فيه – وهو إنشاء اعتماد محلي، في الأوقات الحاسمة أو العصيبة، كان هذا العنصر يربط ما بين السياسات الاقتصادية المحلية للبلد المقترض مع موقفها من ميزان المدفوعات الخاص بها، وفتح هذا الباب لفرض صندوق النقد الدولي شروطا ملحقة بالقرض، وكان معنى هذا أنّه كي تساعد على حل مشكلة ميزان المدفوعات، يمكن للصندوق أن يخاطب السياسة الاقتصادية الداخلية في البلدان الأعضاء في الصندوق.

وكانت نقطة البداية لنموذج بولاك هي ما عرف باسم "منهج التحمل" للرسوم أو التكاليف " لميزان المدفوعات، أنّ البلد التي يكون بها عجز في ميزان المدفوعات

كانت تتحمل موارد زائدة عن الحد فى الاستهلاك والاستثمار المتصل بما يمكن أن ينتجه ذلك البلد، وباستخدام افتراضين يُبسطان هذا النموذج، يستتبع ذلك أنّ البلد الذى يزيد من اعتمادها المحلى بسرعة زائدة عن الحد تواجه حتما عجزا زائدا فى ميزان مدفوعاتها ينعكس عليها فى نقص شديد فى احتياطها فى البنك المركزى، والقاعدة الذهبية فى هذا النموذج هى أن موارد البلد المالية ينبغى أن تتوسع بمعدل لا تزيد سرعته عن معدل سرعة الإنتاج القومى الإجمالى الحقيقى لنمو البلد (بولاك ١٩٩٧)، وعلى أساس هذا التحليل، فإنّه عندما يصبح هناك عجز فى ميزان مدفوعات أى بلد، فإنّ علاج الحالة عند صندوق النقد يركز على الإقلال من المصاريف الحكومية، وزيادة الضرائب، والتقليل من خلق الاعتمادات المحلية، النموذج هنا يقتضى ضمنا تنفيذ مجموعة من وصفات العلاج الغاية فى الروعة.

لم ينشأ نموذج بولاك هذا كحالة من حالات الاقتصاد الفنية أو النفعية، أى النزوع إلى جر المغانم من غير اعتبار لأخلاقية الوسيلة، نشأ النموذج نتيجة لعمل نظرى قام به بولاك فى مدينة واشنطون (بولاك ووايت White، ١٩٥٥)، وقيادته لبعثة عملية للمكسيك عام ١٩٩٥، فى المكسيك كان المسئولون يعملون من زمن قصير على درء أزمة ميزان المدفوعات والقضاء عليها، ومن خلال عمله فى بنك المكسيك، كون بولاك وسيلة فنية لضمان الاستقرار الخارجى وتحاشى حدوث تخفيض جديد فى قيمة البيزو، واقترح تقريره عن المكسيك طريقة لتقدير كمية الأموال التى يمكن إيجادها "بطرقة آمنة" فى مدة أربعة سنوات، أساسها تقديرات الإنتاج وزيادة احتياطى التحويلات الخارجية والقروض المستحقة للحكومة (بولاك ١٩٩٧، جيمس ١٩٩٦، ١٤٠، يورد التقرير الأصلى)، وكانت الميزة العظيمة لمنهج بولاك الجديد هى أن استخدم بيانات عن الموجودات (الأصول) والديون فى نظام العمل البنكى، وكانت هذه البيانات متاحة على نطاق أوسع، ويمكن الاعتماد عليها أكثر من الاعتماد على بيانات الحسابات القومية التى كانت تحتاج إليها مناهج سابقة أخرى لتحليل ميزان المدفوعات، بمعنى آخر، كان إجراؤها واستخدامها بشكل بارز ومتفوق.

ومن ثمّ فقد نشأ نموذج بولاك الأصلى ليأخذ فى حسبانه تحسين وتطوير البيانات وأدوات أوسع مجالا يمكن للحكومات استخدامها بغية السيطرة على اقتصادها، وفى أواخر التسعينات بدأ النموذج إفساح المجال لمناهج أخرى الغرض منها تفهم الأزمات المالية والعمل على حلها، ومع ذلك، كان نموذج بولاك، ولمدة أربعة عقود، هو الأساس فى وضع البرامج المالية والشروط الملحقة بالقروض فى صندوق النقد الدولى، وكان له تضمينات عميقة للبلاد الساعية لاستخدام موارد صندوق النقد الدولى.

وتطلب الشروط الملحقة بالقرض من الدول معالجة وحل مشاكل ميزان المدفوعات مستخدمة إجراءات مالية صارمة خاصة بخزانة الدولة، وكان الأساس المنطقى لذلك هو عدم نجاح استخدام سياسات أخرى، على سبيل المثال، لم تستطع القيود المفروضة على الاستيراد أن تؤدى لشىء سوى تحسن قصير الأجل فى العجز فى ميزان المدفوعات، من أجل هذا، أنشأت الشروط الملحقة بالقروض فى صندوق النقد، ولمدة طويلة، أهدافا مالية صرفة للبلاد المقترضة، برغم أن الصندوق كان يؤكد أنّ ذلك لم يجعل برامجه " مالية " بالضرورة (صندوق النقد الدولى ١٩٨٧).

كان نموذج بولاك حتى فى أيامه الأوائل مادة للنقد الكثير لفرضه تقشفا أكثر من اللازم مصحوبا باهتمام يكاد يكون معدوما للعواقب الاجتماعية لهذا التقشف، فى الواقع، يطفو بعض من هذا النقد على السطح فى وثائق صندوق النقد الدولى والبنك الدولى أنفسهما، ومما يتناقض مع الخط الإيجابى الرسمى (فليمنج ١٩٦٣، دى فرى ١٩٨٧)، تستنتج مذكرة داخلية فى صندوق النقد أنّه " لم يكن أمرا أقوى من اللازم أن نقول بأن قضية كولومبيا تميل لدعم كثير من النقد الذى وُجّه أخيرا لبرامج (الصندوق) الخاصة بالموازنة " (جيمس ١٩٩٦، ١٤٣)، وفى عام ١٩٦٦، اتهم تقرير للبنك الدولى صندوق النقد بتثبيط الهمة وإعاقة المدخرات والقضاء على ثقة البلاد النامية، وفرض إجراءات قاسية خاصة بالموازنات تمشيا مع الاعتماد الخاطئ منطقيا

بأن مشاكل ميزان المدفوعات كانت مشاكل قصيرة الأجل - كأمر مضاد للمشاكل طويلة الأجل (جيمس ١٩٩٦، ١٤٣)، وقبل نهاية الثمانينات، كانت أنواع النقد هذه قد أصبحت أنواعًا صاخبة حيث إن الشروط المرفقة بالقروض فى الصندوق كانت تُطبّق التى تواجه أزمات فى ديونها واتُهمت بزيادة حالة الفقر وإعاقة النمو فى تلك البلاد.

ولقد أفاض النقاد طويلا فى التأكيد على أنّ نزعات مقاومة للتغيير ومحافظة على القديم تدخل فى بناء وتكوين نموذج بولاك والنموذج الذى تلاه وهو "إعداد البرامج المالية"، بالنسبة لهيئة العاملين بصندوق النقد الذين يتعاملون مع البلاد التى تعانى من عجز فى ميزانياتها، نجد أنّ البديل الحاسم أمامهم هو زيادة الإنتاج، ولهذا قيمة يجب على المسئولين أنفسهم أن يعطوها قدرها، لأن المستوى "الآمن" الذى يمكن لأى حكومة خلقه يكون مبنيا على تقدير واقعى لنمو البلد فى مجمل النتاج القومى، وفى مجال التطبيق العملى، يلعب صندوق النقد هذا الدور شكل " آمن "، وذلك بأنه يحسب النتاج على أساس تقديره لقدرة البلد على دفع تكاليف الواردات، سواء كان ذلك من حصيلة صادرات السلع، والخدمات أو من تدفق رءوس الأموال داخل البلاد، من أجل ذلك تكون النتيجة، كما ذكر اثنان من المحللين ما نصه "يتم عادة تكوين حكم محافظ غير قابل للتغيير" و "يؤدى هذا لاتباع سياسات صارمة فيما يخص مصروفات وإنفاق حكومة ذلك البلد " (فاين وهيلو Fine and Hailu، ٥).

وتلقى مراجعة أجراها مكتب التقييم المستقل بصندوق النقد الدولى مؤخرا الضوء على سبب مختلف قليلا حول فكرة وملاحظة أنّ برامج الصندوق تحدث تقشفا، "البرامج تتولى القيام بالعودة السريعة للوضع السوى بشكل نموذجى، لذا فهى تميل لأن تندفع لتحديد المبالغ المالية المطلوب سدادها بأسرع ما يمكن من أجل إفساح المجال للاستثمار الخاص"، ومع ذلك، فكما يتضح فيما بعد، فإنّ الافتراضات حول مطلب نسبة التقدم التى يصبو الاستثمار الخاص إلى تحقيقه تكون غير واقعية (مكتب التقييم المستقل٢٠٠٣، ٤٧).

ولو خطونا للخلف قبل نماذج تنفيذ البرامج المالية فى صندوق النقد الدولى، يجدر بنا أن نضع فى الاعتبار الطرق البديلة التى كان يمكن للصندوق أن يحدد مهامها وأدواتها، لأنه كانت هناك نظريات أخرى كان يمكن لهيئة العاملين بالصندوق أن يقيموا عليها تشخيصا وحلا لمشاكل ميزان المدفوعات (انظر أيضا وقارن هذا مع بارنيت وفينمور Barnett and Finnemore ٢٠٠٤، الباب ٣)، قدّم كينيس فى خطته الأصلية للمؤسسة احتمالا واحدا ينعكس فحواه فى المادة ٧، " سد النقص والعملات النادرة " من مذكرة اتفاق صندوق النقد الدولى، أراد كينيس أن يعالج ميزان المدفوعات من فائضات وعجوزات باعتبارها ظواهر نظامية تتطلب قواعد ومسئوليات دولية من جانب كل من الدول التى بها فوائض أو التى بها عجوزات، كان يُطلب من أى بلد بها فوائض أن تقوم بما يلزم لتقليل فوائضها أو أن تعلن من خلال صندوق النقد الدولى أن عملتها " عملة نادرة "، مما يسمح لبلاد أخرى باتخاذ إجراءات مُقيّدة تجاه تلك العملة وتؤثر بتلك الوسيلة فى الصادرات وغيرها لتلك البلد التى بها فوائض (كينيس ١٩٧١ - ١٩٨٩، المجلد ١،٢٥ ٤٠ - ٤٧٤).

وكان هناك بديل آخر أمام صندوق النقد الدولى وهو التركيز على الدول التى بها عجوزات ولكن بأن يخاطب الأسباب الخارجية للعجز بشكل صريح ومباشر، على سبيل المثال، كان يمكن للمؤسسة أن تعطى اهتماما أكبر للصدمات الخارجية المنشأ التى تسبب أذى وضرراً متعمدا فى الاقتصاد الضعيف، الغير الحصين كأن يكون غير قادر على زيادة أرباح البلد من صادراتها، أو التقلبات قصيرة الأجل فى أسعار السلع والبضائع، وعدم استقرار سعر عملتها ،عدم استقرار سعرها وسط العملات الرئيسية (كيليك Killick ١٩٩٠)، ولقد اتخذ الصندوق دائما إجراءات عرضية فيما يتعلق بهذه المسائل - منح قروضا تعويضية كى يتعامل مع المسألة الأولى، وتقارير مراقبة إشرافية كى يتعامل مع المسائل الثانية (هناك إفاضة عن هذه النقطة فى الباب ٦)، ومع ذلك، فقد تم تحليلها بشكل مُوسّع من حوالى عقدين من الزمان (ديل ولورانس

١٩٨٠، هيلينر Helleiner ١٩٨٦ (a) وبعـــد ذلك، وفى الآونة Dell and Lawrence الأخيرة، أظهر آخرون أنّ أزمات ميزان المدفوعات تتأثر بالعدوى المالية وعدم استقرار أسـواق رأس المال فى الكون وما يتبع ذلك من قابلية الهجوم السهل على البلدان بصرف النظر تقريبا عن سياستهم ومؤسساتهم الداخلية (وليامسون ٢٠٠٢)، وعاد النقد يطفو على السطح من جديد بشكل بارز لمنهج صندوق النقد الدولى لإهماله القضايا الدولية بعد أزمة شرق آسيا (راديليت و ساشيس Radelet and Sachs ١٩٩٨، ١٩٩٨، كروجمان Krugman ١٩٩٩).

لماذا تجنب صندوق النقد الدولى تلك المناهج البديلة كى يقوم بتحليل مشاكل ميزان المدفوعات والقيام بحلها؟ هنا يبرز سببان بينهما علاقة متبادلة، أحدهما يتعلق بالمؤسسة والآخر سياسى. من ناحية المؤسسة من الأسهل بكثير لصندوق النقد الدولى أن يتعامل مع الأسباب الداخلية للعجز فى ميزان المدفوعات، فلديه الأدوات والفعالية المالية لانتزاع وعود لإصلاح السياسة من الحكومات المقترضة، وليس له مثل هذه الأهلية فيما يتعلق بالحمائية التجارية (مذهب حماية الإنتاج الوطنى " بفرض رسوم جمركية عالية على السلع المستوردة " على البلد الصناعى أو سياسة الاقتصاديات الكبرى، أو تسويات العملة) كان يمكن للصندوق أن يُشجّع الأعضاء على استخدام الرقابة والسيطرة على رءوس الأموال. كما أنّ له القدرة بالفعل على الإعلان عن ندرة عملة ما، وأن يسمح لبلاد أخرى أن تفرض قيوداً على حرية عمليات تبادل العملات فى العملة النادرة (المادة ٧ " ٣ ")، وفيما يتعلق بهذا الأمر، فإنّ الصندوق يسير فى اتجاه مضاد للأفضليات المحددة الصريحة لأقوى عضو فيه - الولايات المتحدة - التى اندفعت بقوة خلال السنوات الأخيرة فى الاتجاه المضاد، فكانت تحث أعضاء الصندوق على أن يعيدوا صياغة تفويضها أو انتدابها كى تمنع عمليات التحكم فى رأس المال ولضمان تحرير حسابات رأس المال الخاصة بالأعضاء، ومن هنا، فقبل نهاية التسعينات، وحتى عندما كان تحليل صندوق النقد الدولى يكشف

عن تكاليف تحرير حساب رأس المال فى البلاد التى ليس بها نظام مالى داخلى متطور جدا، كانت المؤسسة مع هذا لا تزال تدافع بشكل إيجابى عن تحرير حساب رأس المال (صندوق النقد الدولى ١٩٩٩b).

وعندما قام صندوق النقد الدولى بتعريف وتحديد هويته ونشاطه، أصبح مكرها ومقيدا بشدة بسبب طاقته وإمكانياته إضافة إلى القيود والحدود المفروضة عليه من جانب أقوى أعضائه، وجعل نموذج بولاك ونماذج البرامج المالية التى خلفته الحياة سهلة نسبيا على صندوق النقد لمدة زمنية طويلة فى نطاق تلك القيود، لقد قدموا طريقة يستخدمون من خلالها المعلومات المتاحة فى تشخيص المشاكل ووصف الحلول التى تحظى بالقبول فى نطاق تشريعات المؤسسة، وبناء على ذلك كان هناك تحدٍّ قاسٍ أمام وضع البرامج المالية خلال الثمانينات لأن الصندوق كان يسعى لإيجاد استجابة مناسبة لأزمات الدين التى تبتلى بها العديد من الدول النامية، وبالتالى كان لابد لمنهج الصندوق أن يتوسع ويمتد أكثر فى محاولاته وجهوده لتسهيل التحول النظامى فى بلاد الكتلة الشرقية السابقة وفى تعامله مع الدول المنهارة اقتصاديا وتلك التى تستبد بها الصراعات والحروب فى إفريقيا. كان الصندوق يعمل فى كل حالة من هذه الحالات مع البنك الدولى بشكل مباشر فى تحديد سياسة الشروط الملحقة بالقروض والإعلان عنها – رغم أنّ نقطة البداية بالنسبة للبنك الدولى كانت مختلفة، كما سنتجه فى الحديث نحوها الآن.

البنك الدولى والسعى لتحقيق نمو اقتصادى

كانت أهداف البنك الدولى منذ البداية أعرض من أهداف صندوق النقد الدولى، بمجرد ما تم التعامل مع إعادة البناء عقب فترة الحرب (فى الأساس بواسطة خطة مارشال)، كان النمو هو الهدف الرئيسى للبنك الدولى – وتلك رسالة كبيرة هامة كان

على البنك أن يحشد لها العديد من الأدوات، وكان النمو منذ البداية قد تم تعريفه على أنه تعزيز النمو الاقتصادى، رغم أنّ محتويات نموذج النمو فى البنك قد تغيرت بمرور الوقت.

كان البنك فى سنواته الأولى يمد يد العون فى الأساس لمشاريع البنية التحتية الكبرى التابعة للقطاع العام، عاكسا بذلك رؤية خاصة للنمو والحاجة للتصنيع، وكانت رؤية البنك للنمو ترتكز على اعتقاد يقبله الكثيرون أنّ الموارد فى الدول النامية كانت تحتاج لأن تتحول خارج نطاق القطاع التقليدى لتصبح فى يدى قطاع متقدم متطور يتم دفع عجلة النمو فيه من خلال استثمار الأرباح التى يحققها ذلك القطاع (لويس ١٩٥٤)، وبسبب فجوة الاستثمارات الناجمة عن التوفير، وقيود ميزان المدفوعات التى تواجهها البلاد النامية، كان المطلوب من منح القروض أو المساعدات الأجنبية أن تسهل من هذه العملية (برونو وتشيرنى Bruno and Chenery ١٩٦٢)، كان دور الحكومة فى نمو وتطوير الاقتصاد دورا رئيسيا.

وكان للبنك الدولى دور هام عليه القيام به، كان التصنيع يتطلب بنية تحتية مناسبة: السكك الحديدية والطرق ومحطات الطاقة وتركيبات وتجهيزات المطارات والموانئ وتسهيلات ووسائل الاتصال، وتطلبت " رءوس أموال النفقات العامة " تلك التى يمولها القطاع الخاص عادة، تخطيطا واستثمارات (ميسون وآشرMason and Asher ١٩٧٣ ، ٤٥٨)، واستطاع البنك الدولى مد يد العون بالمساعدة لمواجهة متطلبات التحويلات الخارجية من رءوس أموال البنية التحتية وتقديم الخبرات الفنية فى مجالات التخطيط الاستثمارى والهندسى، وكانت النتيجة محفظة أو سندات قروض تهيمن عليها مشاريع إنتاج طاقة ووسائل نقل، والتى وصل حسابها إلى ٧٨٪ من الإقراض للبلاد الفقيرة، وذلك قبل نهاية الخمسينات (كابور إت آل، ١٩٩٧ ، ٨٦)، وفى نفس الوقت، استطاع البنك الدولى إرشاد السياسة الكلية للاقتصاد لأعضائه الذين

يقترضون منه بحيث يضمن وجود "برامج تنمية معقولة خاضعة للقطاع العام" وسياسات تم التخطيط لها بحيث تعزز تعبئة رأس المال الأجنبي والمحلي ووجوده من خلال توزيع قوى السوق لاستخدامه في مجالاته المثمرة (ميسون وآشر ١٩٧٣، ٤٥٩).

وتبعا لذلك، فإن رؤية البنك الدولي في مساهمته في النمو الاقتصادي للبلاد المقترضة توسعت بطريقتين هامتين، الأولى، كان هناك تحرك بعيد عن بؤرة النشاط على قروض البنية التحتية العامة الكبيرة نحو مدى أكبر من المشاريع، ومكن هذا البنك من أن يقدم قروضا أكثر، وعكس ارتباطه بقروض مع الهند وباكستان وسريلانكا وفي إفريقيا،كان البنك فيما سبق غير راغب في الدخول في مجالات كالزراعة والصناعة والتجارة والخدمات المالية والشخصية، لأنها كانت تُعتبر مجالات للاستثمار الخاص، ومع ذلك، ففي أواخر الستينات، بدأ البنك الدولي في التأكيد على أهمية الصناعة والزراعة، وقد أظهرت تجربتهما في الهند الحاجة لضمان إحداث نمو متوازن عبر اقتصاد البلد ومن أجل تعديل الأسعار في مجال الزراعة، وأصبح البنك مدركا بشكل أكبر في إفريقيا لأهمية تطوير ونمو الموارد البشرية والإقراض لدعم مجال التعليم (ميسون و آشر ١٩٧٣، ٤٧٢).

إضافة للتوسع في مجال مشروعاته، تحولت رؤية البنك الدولي أيضا للتطوير والنمو نحو السياسة الشاملة لإطار العمل والمؤسسات داخل نطاق البلاد المقترضة، كان إقراض البنك في مراحله الأولى في أمريكا اللاتينية قد أوضح بالفعل أهمية سياسة الاقتصاد الكلي، في عام ١٩٤٧، رفض البنك اقتراح قرض يُقدّم لشيلي على أساس أن البلد كانت تعاني من" ميزانيات غير متوازنة وتمويل العجز، وحاجتها لتضييق حجم الواردات غير الجوهرية وتكوين احتياطي التحويلات الخارجية،،،، نظام غير مُرضٍ لمعدلات الصرف المتعددة،،،، علاقات ضريبية وتحويلات وتبادل عملة غير مرضية مع المشاريع والمؤسسات التجارية الأجنبية " (كابور إت آل، ١٩٩٧، ٨٢)، وعندما رفض البنك إقراض شيلي، فإنّه كان يمارس الشروط الشرعية الملحقة

بالقرض على نقاط خلاف سوف يركز عليها فيما بعد بشدة وتفصيل أكثر، وفى الهند فى منتصف الستينيات أصبحت بؤرة اهتمام البنك منصبة على الإصلاح الزراعى وسياسة الاقتصاد الكلى وذلك كى يخاطب معدلات الفائدة المنخفضة بشكل زائف وغير واقعى وسعر الصرف المبالغ فى قيمته (ميسون وآشر ١٩٧٣، كابور إت آل،١٩٩٧).

وبسرعة جعلت اهتمامات البنك الدولى بأسعار الصرف وسياسة الاقتصاد الكلى وجهًا لوجه مع بعثاته وهى تحاول أن تخاطب نفس القضايا، وأدت حالات التوتر الناتجة عن ذلك اتفاقية رسمية بين البنك المركزى وصندوق النقد الدولى عام ١٩٦٦، أُعطى صندوق النقد الدولى مسئولية رئيسية لأسعارالصرف والأنظمة المُقيِّدة، وضبط وتعديل عدم التوازن فى ميزان المدفوعات المؤقت، والاستقرار المالى، أمّا البنك الدولى فعليه أن يتعامل مع برامج التنمية وتقييم المشاريع (جيمس ١٩٩٦، ١٤٤)، ومع ذلك كان على هذه القضية أن تعود وتتكرر بعنف فى الثمانينات.

وجاء التغير الكبير فى البنك الدولى فى أواخر الستينات عندما حاول مدير البنك روبرت ماكنمارا تغيير بؤرة اهتمام البنك على التنمية التى عرفها على أنها نمو اقتصادى ُيقاس على أنّه معدل الزيادة لكل فرد فى مجمل الإنتاج القومى، وأجرى ماكنمارا بسرعة توسعا فى البنك فيما يتعلق بالقروض والأبحاث، ودافع عن تصور أشمل للتطوير، الذى اهتم بالتغذية، ومحو الأمية، والتخطيط الأُسرى، والتوظيف، وتوزيع الدخل، الذى طالب بتحليل تفصيلى لغايته -ويستحق أن ننقل عنه ما يلى فى هذا المقام:

نحن لا نريد أن نقول ببساطة إن ارتفاع نسبة البطالة " شيء سيئ، وأنه لابد من عمل شيء بشأنها، نحن نريد أن نعرف حجمها، وأسبابها، وآثارها، ومدى ونطاق الخيارات المفتوحة أمام الحكومات والوكالات الدولية والقطاع الخاص للتعامل معها، (ماكنمارا، كما وُجد فى كتاب ميسون وآشر١٩٧٣، ٤٧٦).

هناك معلمان يخصان المؤسسات هما اللذان أعاقا تحرك البنك الدولى نحو مفهوم أوسع للتنمية – وفى الحقيقة، لقد أصاب هذان المعلمان أى تحرك من هذا القبيل بطعنات فى الصميم منذ السبعينات وحتى الآن، أولا، كانت هناك مشكلة سياسية تتعلق بالتوسع فى أهداف البنك بحيث تتخطى النمو فى معدل الزيادة لكل فرد فى مجمل الإنتاج القومى، إنّ مذكرة الاتفاق الخاصة بالبنك تمنعه من أخذ السياسة فى الاعتبار عند اتخاذ قرارات الإقراض، كما تمنعه أيضا وبالتساوى من أى تدخل سياسى فى البلاد الأعضاء فيه، وتُترك هذه القرارت لتتخذها للحكومات ذات السيادة مباشرة، ولو كان البنك يستطيع أن يسعى صراحة لتحقيق أهداف سياسية أو اجتماعية أو تلك التى تهدف لرفاهية مجتمع أو بلد ما، لاصطدم بعنف بهذا الإنذار القضائى فى مذكرة الاتفاق، كان أقصى ما يستطيعه البنك هو تشجيع وتعزيز قدرة أى حكومة للتخاطب والتعامل مع هذه الأهداف الأخرى، وبعد قولنا هذا، حتى لو وافقت الحكومات على مجموعة سياسات أكبر وأشمل، فعلى البنك أن يكون قادرا على تحديد نوعية هذه السياسات.

وكانت المشكلة الثانية أمام البنك الدولى مشكلة عملية، لم يكن لدى المؤسسة الأبحاث أو الخبرة والاطلاع الواسع الذى يمكنه من خلالها تحليل وتفسير الظروف الاجتماعية والسياسية فى البلاد المقترضة، عندما بدأت المؤسسة عملها، كان بها إدارة أبحاث وُصفت بأنها " صغيرة ومخصصاتها المالية ضئيلة " (ميسون وآشر ١٩٧٣، ٤٦٧)، لاسيما لو قورنت بصندوق النقد الدولى على وجه الخصوص (هورسفيلد Horsefield ١٩٦٩) ، وحدث توسع ضخم فى هذه الإدارة فى عهد مكنامارا (كابور إت آل، ١٩٩٧)، ومع ذلك يظل تحدى جعل المفهوم الأشمل والأعم للتنمية قابلاً للتنفيذ تحديا محيرا ومرواغا بدخوله القرن الحادى والعشرين، عام ٢٠٠٠، كانت هيئة العاملين بالبنك لا تزال تشكو أنهم كانوا ينقصهم المعرفة

والمعلومات اللازمة لفهم سياسة الإصلاح الاقتصادى ولأخذها فى الحسبان عند تخطيط ورسم الشروط الملحقة بالقرض (برنسون وحنا Branson and Hanna 2000، ٦).

وبشكل توضيحى، كان تحليل البنك يتأثر بعمق دائما بالطريقة التى تأسست المؤسسة بها، كان تنظيم البنك منذ افتتاحه، ينقسم إلى إدارات فنية تجرى تقييما للمشروعات، وإدارات إقليمية تفحص معدلات النمو، ومتطلبات الاستيراد، وما إلى ذلك، وبشكل عملى، من السهل أن نفهم لماذا يتم تكوين البنك بهذه الطريقة، وهو الذى تم إنشاؤه فى الأصل لإقراض أموال للمشاريع، وكان وقوعه بين مقاعد الإدارات الفنية والإقليمية يُعد قدرة على متابعة كيفية التقاء سياسات التنمية والإجراءات التنفيذية لذلك فى مواضع محددة بشكل تنظيمى - تحليل كان يمكن أن يصبح ذا قيمة لا تقدر بثمن فى صياغة حالات أو نماذج عملية لاستخدامها فى تكوين استراتيجيات تنمية، وكما وصف مؤرخا البنك إدوارد ميسون وروبرت آشر ذلك بقولهما:

لم يتم تنظيم أبحاث البنك مطلقا بحيث تفرز حسابا تنظيميا لعمليات التنمية أو أشكالا مختلفة رئيسية من المعيار أو النموذج الذى يضىء الطريق للعلاقة بين المتغيرات التى تحتاج أن توضع فى الحسبان فى تقييم مشروعات التنمية، (ميسون وآشر ١٩٧٣، ٤٦٧).

وكان بإمكان البنك الدولى استخدام مدخل بديل وهو موازنات الدولة أو مجموعات الدول ذات الشأن فى مجال التنمية لاختبار مجموعة نظريات ونماذج جديدة للتنمية (يكرر ستيجليتز Stiglitz خبير الاقتصاد الأمريكى هذا الرأى عام ١٩٩٨)، ويؤكد إدوارد ميسون وروبرت آشر أنّ هذا كان من الممكن أن يفرز نماذج مفيدة أكثر يمكن تطبيقها بالتحديد على أنواع مختلفة من النظم الاقتصادية، كان بالإمكان تجميع الدول كنظم اقتصادية خاصة بفائض العمالة، أو نظم اقتصادية موجهة للتصدير،

أو باحترام لأوجه الاختلاف المميزة فى بنية الإنتاج بين النظم الاقتصادية الصغيرة والكبيرة فى مستويات الدخل المماثلة لكل فرد وفى نظم اقتصادية ذات حجم متشابه فى مستويات دخل مختلفة لكل فرد، وكان الاستنتاج الذى توصل إليه سنة ١٩٧٣ كل من ميسون وآشر عن أبحاث البنك الدولى بكل أسف هو أنّ " التجميع الوحيد للنظم الاقتصادية النامية الذى انبثق من خبرات البنك الدولى هو نتاج التنظيم الإدارى وليس التحليل السياسى الاقتصادى" (ميسون و آشر ١٩٧٣، ٤٦٧).

وكان النقد الذى وُجه للبنك الدولى فيما بعد هو أنه يحض البلاد على أن تتولى تنفيذ سياسات مماثلة دون تحليل التأثيرات المحتملة لها جميعا بشكل سليم عندما تفعل ذلك، وفقدت الاستدلالات الممتدة بسبب تنظيم إشعارات بوليصات التأمين لكل منطقة على حدة، والمثال الذى يفسر ذلك بوضوح هو صادرات السلع أو البضائع، عندما حرض البنك الدول النامية فى مختلف أرجاء العالم على أن يضاعفوا من صادرات سلعهم فى الثمانينات من القرن الماضى، فشل فى تحليل وقع ذلك كما ينبغى على الأسعار العالمية لكل البلاد التى ضاعفت من صادراتها، وكان كيليك Killick يتحسر وهو يكتب سنة ١٩٩٠ على القدر القليل من الأبحاث التى صدرت حول هذه المسألة، وذكر مجرد دراسة واحدة لمثل تلك التأثيرات والنتائج اقتصرت على الدول الإفريقية المنتجة (كوئيستر إت إل، Koester et al، ١٩٧٨، استشهد بها كيليك ١٩٩٠ب)، فى تلك الدراسة، أظهرت الدلائل أنّ الزيادة فى صادرات الكاكاو من كل المنتجين الأفارقة تنقص بشدة فى السعر العالمى للكاكاو للدرجة التى تعرض المنتجين للخسارة بدلا من الربح من تلك الاستثمارات الإضافية فى هذا المحصول (كوئيستار آت إل، ١٩٧٨)، وبالنسبة لسلع أخرى، يحتاج المرء أن يضع فى الاعتبار تأثيرات ونتائج الزيادات فى الصادرات فى أجزاء أخرى من العالم حرضها البنك الدولى لعمل نفس الشيء، ويُوجه لصندوق النقد الدولى نقد مماثل فيما بعد و فشله فى اتخاذ الخطوات السليمة فى فعالية رفع قدرته على موازنة وفحص وتجميع وتحليل

تأثرات ونتائج هذه السياسة فى المناطق المختلفة وفى الاقتصاد العالمى (صندوق النقد الدولى، تقييم خارجى ١٩٩٩ أ).

موجز القول، شكلت بنية البنك الدولى وصندوق النقد الدولى واحتياجاتهما للقيام بأعمالهما الطرق التى تحدد بها كل مؤسسة منهما أغراضها وتضعها موضع التنفيذ، وكلاهما يعتمد بشدة على النظرية الاقتصادية وهيئة من خبراء رجال الاقتصاد، ومع ذلك، تتشكل المعرفة التى يركنون إليها بنفس القدر من أوامر وواجبات وقيود، ولابد لكل مؤسسة منهما أن تصيغ سياساتها بحيث تلائم الموارد المتاحة لها، وهذا يعنى تأثر العلم والمعرفة المتاحة لكل منهما بالطريقة التى تُنظم بها أى منهما، وبنوع المعلومات والبيانات المتاحة أمام كل منهما، والدوافع والحوافز التى تواجه كل منهما لتبنى نموذجا يمكن استخدامه مع كل الدول الأعضاء، هذه البدائل والمتغيرات تقلل من حكمة الهيئة العاملة فى كل منهما وحرية التصرف المتاحة لها، وتجعل من السهل أكثر على كل مؤسسة أن تحتفظ بقوامها وتماسكها، هذه الملامح والمعالم هى بعينها التى شكلت معرفة وسياسات البنك الدولى وصندوق النقد الدولى عندما خرجا إلى النور فى الثمانينات من القرن العشرين.

أزمة الدين وظهور إجماع واشنطون

تميزت فترة السبعينات من القرن العشرين بانفجار فى الإقراض الدولى من جانب البنوك، وبدأت البنوك التجارية الكبرى، مستخدمة الأسواق الأوروبية الناشئة، فى استبدال نظام الودائع قصيرة المدى بقروض طويلة الأجل لها تأثيرها وفاعلياتها تُقدّم معظمها لاقتصاديات سوق نامية أو ناشئة (هيلينر Helleiner ١٩٩٤، و وداريتى وهورن Darity and Horn ١٩٨٨، وجيمس ١٩٩٦)، وكانت أنشطة البنوك فى ذلك الوقت يدعمها رغبتهم فى إعادة دوران فائض الأوبك (منظمة البلدان المصدرة

للبترول) بشكل يدر أرباحا كبيرة، وكانت النتيجة "تصعيدا مفاجئا" في ديون الدول النامية، الأمر الذي خلق ما وصفة صندوق النقد الدولي سنة ١٩٧٦بأنّه قابلية السقوط بشكل خطير من جانب المقترضين مع أي تغيير اتجاه للوصول إلى اعتمادات ديون أو مكاسب تصدير (صندوق النقد الدولي ١٩٧٦).

وتوقفت فترة السبعينات العنيفة فجأة عام ١٩٧٩عندما رفع الاحتياطي الفيدرالي للولايات المتحدة نسبة الفوائد في تحول الغرض منه للسيطرة على التضخم من خلال سياسة مالية هدفها انكماش في النشاط الاقتصادي، واجه المدينون معدلات فوائد أسّية أعلى بكثير مما تعودوا عليه كما واجهوا دائني بنوك تجارية غير راغبين في تجديد قيمة اعتمادات أو مبالغ دائنة، (أجاراوال Agarawal ١٩٩٦)، وفجأة لم تستطع العشرات من الدول النامية سداد ديونهم لدائنيهم التجاريين والرسميين (كلاين Cline ١٩٨٤)، ومما أضاف إلى بلائهم أنهم واجهوا أيضا بيئة سياسية جديدة في الشمال.

خلال السبعينات، كانت الحكومات في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وألمانيا ترغب في فتح حوار حول إدارة الاقتصاد الدولي والعلاقات بين أقطار الشمال والجنوب (براندتو كوكس Brandt 1980, Cox ١٩٧٩) ، ومع ذلك، فقبل نهاية عام ١٩٨٠، كانت حكومة يمينية توجهها الأساسي للسوق بكل قوة قد جاءت إلى السلطة في كل بلد منهم، كانت تلك الحكومات الليبرالية التحررية الجديدة لديها شكوك في المعونات الأجنبية وتنتقد بشدة التبذير والإسراف والفساد المتفشي في البلاد النامية، وكان الرئيس ريجان قد فاز في انتخابات الولايات المتحدة وتوعد بسياسة أجنبية أكثر حزما وصرامة تجاه " الامبراطورية الشريرة " للاتحاد السوفيتي إضافة لكل البلاد الأخرى المعادية للولايات المتحدة، وركزت إدارة ريجان، مثله مثل رئيسة الوزراء تاتشر والمستشار الألماني كول، على السياسة المالية كأحد الأدوات اللازمة للسيطرة

على التضخم المالى وعلى الخصخصة كإحدى طرق تحسين الكفاءة فى القطاع العام، وبعد مرور عقد من الزمان تميز بحكومات كبيرة كانت جداول الأعمال السياسية الجديدة فى تلك البلاد على وشك تخفيض سعر السلع إلى مستواها السابق وإطلاق العنان لقوى السوق، لكنّ أزمة الديون أجبرت كل حكومة منهم على أن تقبل شكلا من أشكال التدخل الشعبى لتغيير الأوضاع.

عندما تفجرت أزمة الدين فى أمريكا اللاتينية (الجنوبية) فى واشنطون العاصمة سنة ١٩٨٢، أصبح من الواضح فى الحال أنّ الحكومات الدائنة سوف تحتاج أن تتدخل بالقوة، وتعرضت بشدة عدة بنوك تجارية دولية ضخمة فى أمريكا اللاتينية للخطر (كلاين ١٩٨٤)، كانت الحكومات الدائنة تحتاج أن تضمن أنّ بنوكهم الكبيرة المعرضة بشدة للخطر لم تفلس وأنّها لم تسقط النظام المالى الدولى (كالتسكى Kalte-sky ١٩٨٣)، كان بإمكان عدة مؤسسات لعب دور ما لتفادى هذا التهديد، من بينها البنك الدولى، وبنك التسويات الدولى والبنك الدولى، ووزارة الخزانة الأمريكية والاحتياطى الفيدرالى، وما يقابلها من مؤسسات فى دول صناعية أخرى، إضافة إلى الضغوط الاقتصادية، كان الدائنون يخشون أيضا أنّ أمريكا الوسطى واللاتينية غير المستقرين سياسيا يمكن أن يقعا ضحية لأشكال التقدم الاستراتيجى الطبيعى للاتحاد السوفيتى، (لجنة كيسينجر ١٩٨٤).

وبسرعة ظهر صندوق النقد الدولى باعتباره الوكالة الرائدة التى تدير أزمة الدين، وليس هناك ما يدعو للدهشة فى أنّها حولت أدواتها وخبراتها الموجودة لديها للمهمة التى بين يديها، وحدد نموذج بولاك Polak المشكلة على أنّها أزمة سيولة قصيرة الأجل، أو عجز فى ميزان المدفوعات بسبب تكوين اعتماد محلى زائد، وقدمت سياسات انكماشا فى النشاط الاقتصادى يمكن أن يُحدث استقرارًا فى الاقتصاد ويسمح بخدمة أمور الديون، كان المطلوب من كل حكومة مدينة أن تصبح أكثر صرامة

فى مصاريفها الحكومية وأن تزيد من معدلات الفوائد، وقد أدى هذا فى كل الحالات إلى تقلص شديد فى الاقتصاد وساهم بقدر ضئيل فى التخفيف من الأزمة، كان ذلك بالنسبة للبعض أمرا لا يثير الدهشة، لأنّه حتى خارج نطاق أزمة الدين، كان منهج صندوق النقد الدولى يُوصف على أنّه مبالغ فيه عما هو ضرورى أو مناسب وصولا للحلول المرجوة،"لأنّ نموذج بولاك قدر تأثيرات جانب الطلب على الإنتاج تقديرا بخسا بشكل مصاغ فى صورة مجموعة متماسكة من الأفكار والمبادئ"،(ماسون وآشر ١٩٧٣، ٤٦٧).

لقد نشأ منهج صندوق النقد الدولى كحل للبلاد التى تواجه مشكلة سيولة قصيرة الأجل، ومع ذلك، لم تكن هذه هى العلة أو المشكلة التى واجهتها حكومات أمريكا اللاتينية فى بداية الثمانينات، كان معدل الفوائد المرتفع، وقرارات الاستثمار ضئيلة القيمة، والانكماش فى الاقتصاد الكونى، وأعباء الديون الضخمة يعنى التزام تلك البلاد بالوفاء بالتزاماتها كان يفوق قدرتهم على الدفع بكثير، كان جوهر الأمر هو أنّ المدينين كانوا مفلسين وعاجزين عن الدفع، على أية حال، لم يكن لصندوق النقد الدولى أدوات بين يديه يستطيع التعامل من خلالها مع هذه المشكلة الكبيرة.

سنة ١٩٨٢ لم يكن لدى صندوق النقد الدولى ولا أى وكالة دولية أخرى إمكانيات وقدرات تقنيات التعامل مع الإفلاس الدولى الذى يضمن أنّهم فى الوقت الذى يقومون فيه بحماية النظام، فإنّ تكاليف التعامل مع الديون المرتفعة يمكن أن تُقسّم وتُوزع بعدالة بين الدول التى تقرض المال والدول التى تستدينه، فى الحقيقة، لم يتم اقتراح مثل هذا النظام فى صندوق النقد حتى عام ٢٠٠٢ (كروجر Kruegr ٢٠٠٢ dIMF ،٢٠٠٢)، فى الثمانينات على أقصى تقدير، ربما كان لصندوق النقد إمكانية ممارسة سلطته بناء على المادة الثامنة (٢ ب) التى تشترط أنّ عقودا دولية معينة لن توضع موضع التنفيذ فى قاعات محاكم البلاد الأعضاء عندما تكون هذه البلاد فى حالة نزاع

أو خلاف مع قيود وافق الصندوق عليها، كان يمكن من الناحية النظرية استخدام هذه المادة فى منع الدول الدائنة من اتخاذ إجراءات ضد الدول المقترضة قبل أن يتم التفاوض بشأن حساب نتائج منهجى وتفصيلى ومنظم حول الدين، ومع ذلك، فسرت محاكم الدول الصناعية الكبرى هذه المادة بطرق مختلفة للغاية (جولد ١٩٨٩).

وبمجرد انتشار صندوق النقد فى مواقعه، أخذ على عاتقه تطبيق أدواته وخبراته الموجودة بين يديه وذلك بتقديم ائتمان أو مبلغ دائن (جنبا إلى جنب مع البنوك وحكومات الدول الصناعية) من أجل تمكين الدول المقترضة على الوفاء بالتزامات سداد ديونها العاجلة، وفى المقابل، طُلب من الدول المقترضة أن تتعهد " بتثبيت الأسعار"، كان على كل حكومة أن تقلل من مصاريف القطاع العام وتقليد المناصب الكبيرة فيه، وإنهاء الإعانات المالية، وزيادة أسعار السلع التى تنتجها الحكومة، وزيادة ضريبة الدخل والمبيعات، ووضع معدلات فوائد إيجابية حقيقية حتى لا تشجع على هروب رأس المال، وزيادة المدخرات، وترشيد وتثبيت سعر الصرف، والتقليل من التضخم، كان وضع هذه النظم والقواعد هو أول ترجمة لما سوف يُسمى فيما بعد بـ "إجماع واشنطون"، وكان يتناسب بشكل جيد مع الأيديولوجية الليبرالية الجديدة التى قدمتها بلاد الشمال الدائنة.

إنّ الجمع بين القروض الجديدة والشروط القاسية المرتبطة بها كان يعمل لحماية النظام المالى الدولى مستخدما مؤسسات دولية قائمة، لم يحدث أن انهار بنك كبير برغم تعرضهم للتعامل بكثرة مع أمريكا اللاتينية، كانت النظم والقواعد الموضوعة والمعمول بها تضمن أن المدينين يوفون بالتزامات سداد ديونهم بطريقة منتظمة وفى مواعيدها المحددة، فى الحقيقة استمرت كل البنوك فى دفع حصصها من الأرباح بشكل عملى خلال حقبة الثمانينات (ساتشيس هيوزينجا Sachs Huizinga ١٩٨٧)، ومع ذلك، وكما أقرّ صاحب بنك فى شهادته أمام مجلس النواب الأمريكى فى ذلك الوقت،

فإنّ الحكومات المقترضة كانت تدفع قيمة فوائدها كاملة بقبولها لقروض جديدة، ومن هنا ارتفع إجمالى دينها عدة مرات (بوجدانوويز- بيندرت Bogdanowicz-Bindert ١٩٨٥)، وكانت النتيجة جيدة بالنسبة للبنوك، لكنها كانت بالنسبة للمدينين مشؤومة ومصحوبة بكوارث.

وقبل نهاية عام ١٩٨٥، كانت الدول التى تأخذ على عاتقها تثبيت الأسعار تنزلق بشكل أعمق فى الكساد الاقتصادى والمديونيات، وهناك من قدم بحث الكونجرس فى الولايات المتحدة بتطبيق استراتيجية جديدة خاصة بالديون، وبعض التنقيح فى حل مشكلة " تثبيت الأسعار " بسماعه أكثر من مرة تحذير أصحاب البنوك، وأعضاء الكليات والجامعات والمسئولين لصناع السياسة بأخطار التقصير فى القيام بواجباتهم، وحالات القلق والاضطراب، وانهيار فى أسواق التصدير الخاصة بالولايات المتحدة وتهديدات بشأن إمداد السلع ولوازمها (مجلس النواب الأمريكى ١٩٨٥ الشهور الأولى من السنة)، ١٩٨٥ ب (منتصف السنة)، ١٩٨٥ ج (الشهور الأخيرة من السنة).

لماذا لم يتخلف المدينون عن الوفاء بالتزاماتهم؟ أعلنت جماعة من جماعات الدول المدينة فى أمريكا اللاتينية بعد مؤتمر فى كيتو Quito عاصمة الإكوادور فى بداية عام ١٩٨٤ أنّ خدمة الدين ينبغى أن تأتى فى المرتبة الثانية بعد التنمية، واقترحت تقييد خدمة الدين فى ما يتعلق بأرباح التصدير (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية الخاصة بأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى CEPAL ١٩٨٤)، وتم صياغة موقف أساسى راديكالى جديد عقب ذلك بشهور قليلة عن طريق مجموعة أكبر من المدينين اجتمعوا فى قرطاجنة (البنك الوطنى للتجارة الخارجية ١٩٨٤)، وتم تنقيح " إجماع قرطاجنة " الذى نتج عن ذلك الاجتماع فى اجتماعات متعاقبة بعده فى مارديل بلاتا (١٣- ١٣ سبتمبر ١٩٨٤) و سانتو دومينجو (٧ - ٨ فبراير ١٩٨٥)، ومع ذلك لم يظهر أى عمل جماعى من جانب المدينين (Ffrench-Davies ١٩٨٧ ,Kugler١٩٨٧)،

وكان منع أى تخلف جماعى عن وفاء الدين يرجع لحقيقة أنّ المدينين لم يواجهوا جميعا أزمة فى وقت واحد، وأيضا لأنّ كل مدين كان من الممكن إقناعه واستمالته بسهولة نسبيا بقبول صفقة سرية خاصة مع الدائنين (أودونيل ١٩٨٥، ١٩٨٧؛ وايتهيد ١٩٨٩).

حاولت بعض البلاد القائمة بذاتها القيام بتحرك من جانب واحد، صرح رئيس جمهورية جديد فى بيرو عام ١٩٨٥فى مواجهته لالتزامات بلاده بفوائد دين وسداد تلك الفوائد التى فاقت إجمالى الأرباح المنتظرة من الصادرات، بأنّ وفاء البلاد بسداد الدين سيقتصر على ١٠٪ من أرباح التصدير، وفى زامبيا، وعقب اندلاع أحداث شغب كبيرة فى نهاية سنة ١٩٨٦، تم الإعلان عن " بديل" قومى جديد للتعديل الذى كان صندوق النقد الدولى يكفله، وكان هذا البديل يشمل تحديد الوفاء بالدين بما نسبته عشرة فى المائة من صافى أرباح التحويلات الخارجية، وكان يشمل أيضا قروض صندوق النقد الدولى المخصصة للتخلف عن السداد من جانب واحد، وفى البرازيل وفى نفس الوقت تماما، تم الإعلان عن قرار رسمى من جانب واحد بتأجيل دفع الديون المستحقة على فوائد دين البرازيل المُعلّق، ومع ذلك، أثبت التحرك من جانب واحد فى كل تلك الحالات أنّه قصير الأمد.

ولم يحدث تغيير فى استراتيجية الدين حتى ٦ أكتوبر ١٩٨٥ عندما قدّم جيمس بيكر الثالث وزير الخزانة الأمريكية موجزا لخطة جديدة لإدارة أزمة الدين فى اجتماع لصندوق النقد الدولى فى سيول، وغيرت كوريا بسرعة فى "خطة بيكر" بحذف كلمات وإضافة كلمات أخرى منها بعد ترجمتها للغة الكورية (بيكر ١٩٨٥)، كان للخطة الجديدة ثلاثة عناصر، **أولا**: وقبل أى شىء، دعمت الخطة وزادت من تحصين تعديل هيكل الشروط المرتبطة بالقروض الخارجية للبلاد التى تنفذ برامج إصلاحية: "سياسات اقتصادية ضخمة وهيكلية شاملة لتعزيز النمو وتعديل ميزان المدفوعات وللتقليل من التضخم المالى" (بيكر ١٩٨٥،٩).

ثانيا: تضمنت " خطة بيكر " قدرا أكبر من الإقراض يتولاه البنك الدولى وصندوق النقد الدولى وبنوك تنمية أخرى متعددة الجوانب من أجل تعديل هيكلى وتعديل فى القطاعات، أشار وزير الخزانة الأمريكى إلى " الحيّز الفسيح من أجل توسع البنك الدولى فى دفع أموال القروض بسرعة من خلال ضبط وتعديل هيكل البنك وقطاعاته وذلك بدعم ومساندة سياسات موجهة للنمو والتطور وإصلاح المؤسسة وقطاعاتها، " واقترح أنّه فى إمكان البنك الدولى أن يرفع تقديمه لأموال القروض بنسبة ٥٠٪، وإذا ما تم ذلك فإنّه سيقدم إضافة قدرها تسعة بليون دولار أمريكى سنويا أو ٢٧ بليون دولار على مدى ثلاث سنوات، وذلك إضافة لارتفاع نسبة القروض التى يقدمها بنك التنمية الأمريكى (بيكر ١٩٨٥، ١٠).

وكان العنصر الثالث فى "خطة بيكر" هو زيادة إقراض البنوك الخاصة بما قيمته حوالى ٢٠ بليون دولار أمريكى على مدى ثلاث سنوات، وقد أدى هذا لمجادلات ومناقشات كثيرة فى الولايات المتحدة حول الطرق التى يمكن إقناع البنوك من خلالها بدفع أموال أكثر مما كانوا يدفعونها – فى الأساس تبديد المزيد من الأموال على أمل تعويض خسائر سابقة نتيجة لذلك، وسعى أعضاء الكونجرس للكشف عن الضمانات أو الوعود غير المعلنة التى قُدمت لقطاع البنوك، (انظر مجلس النواب الأمريكى ١٩٨٥ أ و ١٩٨٥ ب)، ومع ذلك كانت أولوية المفتاح قصير الأجل للبنوك لضمان أن تكون الحكومات المدينة تفى بسداد أموال الفوائد الخاصة بها فى المواعيد المحددة، ولو حدث أن تم تأجيل دفع الفوائد أو تحويلها إلى رأس مال، كان على البنك أن يعيد تصنيف القرض، من أجل هذا السبب، ركزت البنوك على ضمان أن تكون القروض الجديدة تُمنح لمدينين، كانت تلك القروض تشمل قروضا مُوحّدة مُنسقة من القطاع الخاص وقروضا جديدة من مؤسسات متعددة الجوانب – فى الحقيقة كان دائنو البنك التجارى قد بدأوا فى الإصرار على تمويل البنك الدولى كشرط لإعادة جدولتهم لمستحقاتهم حتى من قبل " خطة بيكر " (واتسون إت آل، ١٩٨٦، حسين وديوان ١٩٨٩، بوتون Boughton ٢٠٠١ ، ١٠٠١).

ضمنت البنوك رد أموالها إليها أيضا من خلال الشروط الأكثر تشددا المرتبطة بالقروض الخارجية ومن خلال أشكال جديدة من التحذير، أصبح المطلوب من المدينين الآن أن يباشروا أنشطتهم فى ظل "تعديل هيكلى" جديد وأكثر عمقا يؤكد الإصلاحات فى حجم جانب الإمداد وليس على الإجراءات التى تهتم بجانب الطلبيات ليس إلا، ومع ذلك فإن الشروط المرتبطة بالقروض الخارجية لم تهتم بإجراءات جانب الإمداد التى كانت الدول النامية تحث على التركيز عليه – أى الحاجة لتعزيز الاستثمار فى "السلع التى يسهل الاتجار فيها" أى المنافسة فى أنشطة التصدير والاستيراد (G 24 ١٩٨٦) ،كانت " خطة بيكر" تتضمن زيادة فى الإقراض من جانب صندوق النقد، وتطبيقا أعمق لشروط ذات تعديل هيكلى أعمق ملحقة بعقود الإقراض، ودورا جديدا " للمراقبة ذات القيمة المتزايدة " التى يشرف الصندوق وفقا لأحكامها على البلاد غير الموجودة بالفعل داخل نطاق برامجه بغرض إعداد تقارير حول أدائها تنفيذ وعودها مع دائنى القطاع الخاص(بوتون ٢٠٠١، ٤٢٩).

شقت الاستراتيجية الجديدة للبنك الدولى قنوات أكثر لموارده وأبحاثه يدخل بها فى التعديل الهيكلى والإقراض المبنى على سياسة محددة، وكان البنك قد بدأ بالفعل عام ١٩٨٠، الخوض فى برامج إقراض التعديل الهيكلى، وكان تقرير التنمية العالمى قد ركز عام ١٩٨١، على الإصلاح والتعديل، ودفعت المتطلبات الجديدة لإدارة أزمة الدين البنك الدولى فى هذا الاتجاه بشكل أكبر، كما دفعته لمعركة جديدة مع صندوق النقد الدولى حول التفوق والسلطة والتأثير فى البنية الداخلية لكل منهما.

تصورت " خطة بيكر" أنّ البنك والصندوق سيعملان سويا عن كثب لإعداد برامج مشتركة وشروط مرتبطة بالقروض الخارجية لكل بلد ينفذ برامج إصلاح سياسية واقتصادية (بيكر ١٩٨٥)، وقد دافعت الولايات المتحدة بقوة عن مثل هذا المنهج المشترك (ذكر بوتون مسودة المجلس عام ٢٠٠١، ٦٤٧)، على أى حال، احتجت بلاد أخرى بصخب على ذلك، وأكدت أنّ الشروط المشتركة المرتبطة بالقروض الخارجية

ستقلل أكثر وأكثر من قدرة البلاد المقترضة على المساومة (G 24 ١٩٨٦)، وفى النهاية قبلت الولايات المتحدة منهجا مخففا بشكل كبير يمكن للبنك والصندوق أن يقبلا وفقا له بإطار ورقة عمل لسياسة مشتركة يوافق عليها المجلس التنفيذى لكلتا المؤسستين قبل أن تتفاوض كل مؤسسة منهما حول شروطها الخاصة الملحقة بالقروض الخارجية، وأعدت المؤسستان أيضا قواعد تخص التعاون المشترك بينهما وبدءا نوعا من المشاركة بحدها الأدنى فى رسالة ومهام كل منهما، وكانت النتيجة، كما وصفها فيما بعد جيمس بوتون المؤرخ المتخصص فى صندوق النقد، مجموعة من القواعد "ساعدت هيئة العاملين فى المؤسستين فى الابتعاد عن المشى فوق أقدام الطرف الآخر وتعثره عندما يبحث كل طرف عن النجاة إبان حدوث إنذار بنشوب النار فى مكان ما" (بوتون ٢٠٠١، ١٠٠٢).

انهارت القواعد الخاصة بالتعاون المشترك هذه بسبب الأرجنتين عام ١٩٨٨عندما أعلن البنك الدولى عن قرض جديد لذلك البلد قبل أن تنهى بعثة صندوق النقد مفاوضاتها مع سلطات الأرجنتين، كانت الأرجنتين قد أعدت خطة اقتصادية جديدة كانت الولايات المتحدة تريد تأييدها (باستور و وايز Pastor and Wise ٢٠٠١ وماشينيا Machinea ١٩٩٠)، كان المدير الإدارى لصندوق النقد وهيئة العاملين معه يريدون أن يشاهدوا تضييقا أكثر فى سياسة الأرجنتين المالية، وعلى غير العادة، رفض مايكل كانيسوس المدير الإدارى لصندوق النقد الاستسلام للضغط المباشر من جانب وزير الخزانة بالولايات المتحدة بأن يقبل الصندوق منح قرض للأرجنتين إلى أن يتم التعامل مع قضايا السياسة المالية (بوتون ٢٠٠١، ٥٢١).

وفى نفس الوقت كان مسئولو البنك الدولى فى " شارع التاسع عشر " تحت ضغط مماثل من جانب الولايات المتحدة كى يوافق على منح قرض (جريدة الإكونوميست فى ١١ مارس ١٩٨٩؛ وأجاروال Aggarwal ١٩٩٦ K ٤٤١)، وكان البنك الدولى على خلاف منذ فترة طويلة مع موقف صندوق النقد الدولى تجاه

الأرجنتين، مؤكدا أنّ السياسة المالية المأزومة بشدة جعلت من الصعب للغاية على الحكومة أن تنفذ نفس الإصلاحات التى كان البنك يحاول أن يمولها، وفى ٢٥ سبتمبر، أعلن رئيس البنك الدولى تأييده لمجموعة من أربعة قروض للأرجنتين يصل إجماليها إلى ١.٢٥ بليون دولار أمريكى، وشملت الشروط الملحقة على مجموعة العقود هذه "رسالة عن سياسة التنمية"، كانت تشترط سياسات اقتصادية واسعة النطاق كانت فى صميم مفاوضات صندوق النقد مع الأرجنتين، كان ذلك التحرك بمثابة إهانة وتحدٍ مباشر لحالة التفاهم والاتفاقيات التى كانت تحكم العلاقات بين صندوق النقد والبنك الدوليين.

ونتج عن القرض الذى منحه البنك الدولى للأرجنتين حزازة وضغينة بين المؤسستين حيث فشل رئيساهما فى الاتفاق على شكل من الكلمات يمكن أن ينتزع التوصل لاتفاقية جديدة حول التعاون المشترك بين الطرفين(بوتون ٢٠٠١، ٢٠٠٣)، وذهبت الصحافة العالمية للمدينة (الفايننشال تايمز فى ٢٦ سبتمبر ١٩٨٨، صحيفة وول ستريتفى ٢٦ سيتمبر ١٩٨٨)، وفى النهاية وافقت المؤسستان على ميثاق جديد يحكم التعاون المشترك بينهما (التقرير السنوى للبنك الدولى ١٩٨٩، ب).

فى غضون ذلك، كانت استراتيجية الدين ككل تحتاج بشدة للتعديل والتنقيح، لم يكن الموقف يتحسن فى البلاد المديونة، وعكست حالات الشغب والإخلال بالأمن فى فينزويلا فى مارس ١٩٨٩، عامين من السخط والاستياء الواسع النطاق فى أمريكا اللاتينية عندما فشل النمو فى أن يصبح حقيقة ملموسة، ووجد أعضاء الهيئات التشريعية فى اليابان وأوروبا والولايات المتحدة أنفسهم تحت ضغط الخروج بحل أفضل، كانت حدة النقد الشعبى تتصاعد ضدهم لاستخدامهم أموال دافع الضريبة فى كفالة البنوك مما يؤكد أولا وأخيرا أنّ التخل الشعبى ساعد على جعل المدينين يقومون بسداد ما عليهم من فوائد (ساتشس Sachs ١٩٨٦، وكالفو إت آل Calvo et al ١٩٨٩)، وبدأ أعضاء الهيئة التشريعية فى الولايات المتحدة فى منع دفع مثل هذه الكفالات فى المستقبل (مجلس النواب الأمريكى ١٩٨٩).

وبشكل حاسم، وفى نهاية الثمانينات كان موقف البنوك من المساومة قد تغير (أجاروال ١٩٩٦)، كانت أكثر البنوك التجارية تعرضا للفضيحة قد اتخذت ترتيبات مسبقة تجعل تعريض ديونها للخطر لم يعد يشكل خطرا على الاستقرار فى النظام المالى الدولى (ليساكرز Lissakers ١٩٩١)، وفتح الطرق لذلك قرار سيتيبنك الذى قامت له دعاية كبيرة بإضافة ٣ بليون دولار لاحتياطيه فى عام ١٩٨٧، علاوة إلى ذلك، كانت الديون المستحقة يجرى توزيعها ونشرها فى أسواق ثانوية متعددة (كلاين ١٩٩٥).

وطرحت اليابان وفرنسا منهجا جديد يستخدم إعانة الدين وإيقاف استفحاله من أجل تخفيض معدلات الفوائد، وأصبح هذا النهج معروفا باسم "خطة ميازاوا"(the Miyazawa Plan) بعد الإعلان عنه فى the G-7 فى يونيو ١٩٨٨ فى تورنتو، وبسرعة بدأت بلاد أخرى تؤيد فكرة إحداث تغيير فى الاستراتيجية وتدعمها (كلاين ١٩٩٥)، ومع ذلك لم تغير الولايات المتحدة موقفها حتى ١٠ مارس ١٩٨٩، وفتحت بذلك الطريق أمام نهج رسمى جديد (ليساكرز ١٩٩١).

وبمنظار فكرى عقلانى، كانت مسألة إعانة الدين وإيقاف استفحاله تُدرس وتُجمّع وتُناقش فى عدة منتديات، ومع أنّ الإشارة لإعانة الدين علانية كانت أمرا محظورا، فإنّ هناك عملاً ما كان يجرى أدائه داخل نطاق صندوق النقد الدولى(دولى ١٩٨٦ Dooley؛ وكوربو، وجولدشتاين وخان Corbo, Goldstein, and Khan ١٩٨٧، وكلاسينز Claessens ١٩٩٠، وكلاسينز وويجنبيرجين Wijnbergen ١٩٩٠)، وكان خبراء الاقتصاد فى بنك التنمية الأمريكى يعملون بهدوء لبعض الوقت فى نفس القضية (مقابلة معه ريكاردو هوسمان Ricardo Hausman كبير خبراء الاقتصاد)، وفى يونيو ١٩٨٨، تم إنشاء جماعة دين سرا فى صندوق النقد الغرض منها تقديم أفكار جديدة – وعرف بوجودها عدد قليل من أعضاء آخرين فى هيئة العاملين

بالصندوق (بوتون ٢٠٠١، ٤٨٣)، وكان عدة خبراء اقتصاد خارج نطاق المؤسستين يدلون بدلوهم أيضا فى قضية إعانة الدين (وليامسون وساتشس وفرينكل إت آل Wil-liamson ١٩٨٨, Sachs١٩٨٩ , Frenkel et al١٩٨٩).

وكان هناك أيضا ممارسات ناشئة الغرض منها تخفيض الدين من خلال عمليات السوق (بلاكويل ونسيرا Blackwell and Nocera ١٩٨٩)، وقد دعم الصندوق بشكل ضمنى تخفيض الدين فى بوليفيا وكوستاريكا فى ١٩٨٧، كما فعلت عندما عقدت المكسيك صفقة رائدة مع بنك مرجان جرانتى Morgan Guaranty Bank لتبادل جزء من قروضها للبنك بسندات تضمنها وزارة الخزانة بدولة الولايات المتحدة بشكل جزئى (بوتون ٢٠٠١، الباب ١١؛ ليسيكارز ١٩٩١،، ٢٣٧)، وكانت شيلى أيضًا قد بدأت فى هيكلة إعانة دين ما (أرافينا Aravena ١٩٩١).

ظلت الشخصيات الرئيسية فى صنع السياسة الاقتصادية فى الولايات المتحدة معارضة لإعانة الدين (ليساكرز ١٩٩١)، ومن بين تلك الشخصيات كان هناك وزير الخزانة جيمس بيكر ورئيس مجلس الاحتياطى الفيدرالى بول فولكر (Paul Volcker حتى منتصف عام ١٩٨٧)، وظل الوضع هكذا حتى احتل وزير الخزانة الجديد نيكولاس بريدى موقعه فى بداية عام ١٩٨٩فغيرت الولايات المتحدة موقفها الرسمى، ويتذكر الوزير أنّ استراتيجية الدين كانت قد أصبحت مضحكة لغرابتها وسخافتها، كانت البنوك تُجبر على " عمل الكثير من الأعمال الرديئة " (مقابلة مع وزير الخزانة نيكولاس بريدى عام ١٩٩٤).

وبعد عقد مؤتمرات مع صندوق النقد الدولى، أعد كل من ديفيد ملفورد David Mulford و ال جى – G-7 V نائبا بريدى Brady نهجا جديدا كُشف عنه النقاب فى العاشر من مارس ١٩٨٩، وسمحت " خطة بريدى " بدرجة معينة من تخفيض قيمة أصل الدين المبنية على أسعار السوق بينما تعهد القليل من المدينين باستبدال جزء من دينهم بمبادلات سندات أو كفالات تخفض من إجمالى ديونهم والتزاماتهم (فرايد

وترسايز Fried and Tresize ١٩٨٩)، ويستعيد نيكولاس بريدى ذكرياته قائلا،" كانت البنوك تكره ذلك، لكنّ ذلك كان هو الخيار الوحيد الذى يجب أن يقبل المرء به رغبة منه فى خيار أفضل " وكانت الإدارة مُعدّة لأن " تدفع وتستحث وتشق الطريق وتستمر على هذا المنوال " (مقابلة مع بريدى سنة ١٩٩٤)، ولم يتغير الجزء الخاص بالشروط الملحقة بالقروض الخارجية فى استراتيجية الدين، واستمر المدينون فى طلب تعديل هيكلى أكبر، وكانت نفس الوصفة العلاجية هذه تُطبّق أيضا على التحول النظامى فى الكتلة السوفيتية السابقة وعلى مقاومة الفشل الاقتصادى فى شبه الصحراء الإفريقية، وبدا أنّ الاستقرار الاقتصادى والتعديل يمدان كلا من المانحين من بلاد الغرب و صانعى السياسة فى الاقتصاديات الانتقالية والنامية بوصفات بسيطة وواضحة لسياسة اقتصادية فى عالم مملوء بتعقيدات جديدة مربكة ومحيرة وأمور كثيرة عرضة للنقد والهجوم.

ما الذى يُطوّق بإحكام إجماع واشنطون فى البنك والصندوق ؟

فى عام ١٩٩٠ صاغ جون وليامسون مصطلح " إجماع واشنطون " كى يصف به سياسات الاستقرار الاقتصادى والتعديل الذى كان هو العنصر الغالب فى إطار العمل لكل المهام التى تولاها صندوق النقد والبنك الدوليان عمليا من بدايات الثمانينات (وليامسون ١٩٩٠)، وكان مصطلح "إجماع" يعود على ما بدا أنّه اتفاق لا سبيل للهجوم عليه فيما بين الخبراء فيما يخص أسس السياسة والاقتصاد الجيدة، أمّا الجزء الآخر من المصطلح وهو " واشنطون " فكان يلقى الضوء على أنّ أساس هؤلاء الخبراء ككل كان فى مقاطعة كولومبيا بواشنطون – فى الصندوق، والبنك، وفى وزارة الخزانة والاحتياطى الفيدرالى الأمريكى، وبعض من الخبراء المختصين المُعينين لتقديم الاستشارات والآراء فى شأن هذه القضايا.

نشأت الحاجة لإجماع على سياسة معينة لأنّ استراتيجية الدين كانت تعتمد على دول مدينة تشد أحزمتها، وكانت الدول الدائنة لا ترغب فى تقديم تمويل أكبر مما كانت تقدمه أو أن تُجبر الدائنين بقبول قدر أكبر من الخسائر، إذا كان سداد الديون يجب أن يتم، فلابد من إحداث توازن بين التمويل والتعديل، وكلما قلت نسبة التمويل المتاحة للمدينين، كلما كان عليهم أن يتعهدوا بتنفيذ قدر أكبر من التعديلات والإصلاحات، كانت الأولوية الواضحة لاستراتيجية الدين فى الثمانينات من أجل إنقاذ البنوك، (ساتشيس وهوزينجا Sachs and Huizinga ١٩٨٧ وليساكرز Lissak-ers ١٩٩١)، وكانت النتيجة هى أنّ المدينين كان عليهم أن يعدلوا ويصلحوا أوضاعهم بشدة، وعندما نشأت استراتيجية الدين، تم إعادة تنظيمها بجانب حد أدنى من التوافق والتناغم الجيد لبنود التعديل والإصلاح، ويؤكد هذا على أسئلة حول ما الذى يحدد محتوى الشروط الملحقة بعقود الإقراض وكيف ولماذا تم الإبقاء على الإجماع داخل نطاق المؤسستين؟

تأثر مصطلح التعديل ومحتوى الشروط المرفقة بالنقد الخارجى خلال فترة أزمة الدين بالتشخيص الاقتصادى والوصفة العلاجية للأزمة كما تم تفسيرها داخل نطاق صندوق النقد والبنك الدولى (هيلينر Helleiner ١٩٨١)، ويبرز عدد من الصفات المميزة للمؤسستين فى تشكيلهما لهذا التفسير، أول هذه الصفات هو أصل ومصدر وتدريب هيئة العاملين فى كل مؤسسة منهما، والذى بدأ يختلف ويتنوع فى السنوات الأخيرة فقط.

وكشفت دراسة للإدارة العليا فى صندوق النقد الدولى سنة ١٩٦٨أنّ أقل من ٦٠٪ بقليل كانوا من دول وبلاد تدخل الصناعة فيها على نطاق واسع وتتحدث باللغة الإنجليزية (سترينج Strange ١٩٧٤،٢٦٩)، وفى عام ٢٠٠١ لم يكن هذا الوضع قد تغير بشكل جوهرى، كان حوالى ١،٤٢ بالمائة من رؤساء الإدارات من بلاد صناعية تتحدث باللغة الإنجليزية بجانب ٥٥ بالمائة من مديرين أوائل للمستخدمين (تقرير

التنوع السنوى لصندوق النقد لعام ٢٠٠١، ٢١)، ويلقى تقرير التنوع السنوى لصندوق النقد الدولى الضوء أيضا على التمثيل القاسى الأقل من الواجب فيما بين خبراء الاقتصاد من إفريقيا والشرق الأوسط فى الإدارة العليا للصندوق، مع ملاحظة أنه مع أن البنك وظّف أعدادا قياسية عالية فى هيئة العاملين عام ٢٠٠٠ – ٢٠٠١ لكنه "ضاعت عليه الفرصة لتحسين التنوع" (صندوق النقد الدولى ٢٠٠١ ج، ١٩).

وأظهرت دراسة لإدارات السياسة، والأبحاث، والشئون الخارجية للبنك الدولى عام ١٩٩١ أنّ حوالى ٨٠ بالمائة من رؤساء هيئة العاملين تم تدريبهم فى علم الاقتصاد والمال فى معاهد فى الولايات المتحدة والمملكة المتحدة (ستيرن و فيريرا Stern and Ferreira ١٩٩٧)، وقُدّم تقرير فى صندوق النقد الدولى فى ذلك الوقت، مفاده بأنّ حوالى ٩٠ بالمائة من هيئة العاملين يحملون شهادات الدكتوراة التى حصلوا عليها من الولايات المتحدة أو كندا (كلارك ١٩٩٦)، وفى عام ٢٠٠٢، قدمت إدارة الموارد البشرية فى صندوق النقد الدولى أنّ المؤسسة عيّنت١٠٢٣١من خبراء الاقتصاد الذين حصل ٥٩ بالمائة منهم على أعلى درجاتهم العلمية من جامعات أمريكا الشمالية (صندوق النقد الدولى ٢٠٠٢ج).

ويمكن أن يؤكد كثير من خبراء الاقتصاد أنّ الحقائق المذكورة أعلاه تعكس ببساطة أنّ أفضل إدارات الاقتصاد فى العالم توجد فى الولايات المتحدة (وتأتى المملكة المتحدة وكندا بعدهما فى الترتيب مباشرة)، وأن صندوق النقد والبنك الدوليين يقومان بتوظيف أفضل خبراء الاقتصاد فى العالم، ومع ذلك فإنّ هناك معالم متعددة فى المؤسستين بالتساوى تجعلهم يحيدون عن هذا الاتجاه، بخلاف معظم المؤسسات التى تتميز باشتراك أكثر من دولتين فيها، فإنّ صندوق النقد والبنك الدوليين ليس لهما حصص نسبية للجنسيات تضمن أنّ كل البلاد يجرى تمثيلها بشكل رسمى فى المجالس الحاكمة للمؤسستين، وبشكل غير رسمى بين الفنيين من الهيئة العاملة، كان هذا أمرا مرفوضا من جانب الولايات المتحدة فى مراحل التخطيط الأولى لإنشاء

المؤسستين،[1] علاوة على ذلك، فإنّ كلتا المؤسستين تعملان حصريا باستخدام اللغة الإنجليزية دون الحاجة للعمل بلغات أخرى، ويؤكد المؤرخون الجدد للبنك الدولى أن هذا الوضع شكّل عبئا فى استخدام موظفين جدد فى البنك بشكل خطير، ليس مجرد عبء من الناحية الجغرافية (بتفضيل جنوب أسيا على شرق أسيا، وبريطانيا على دول أوروبية أخرى) لكن أيضا، وبشكل محرج ومحير، تجاه خريجى المعاهد التى علّمت باللغة الإنجليزية (أعنى بهذا فى الولايات المتحدة والمملكة المتحدة فى غالب الأمر) (كابور إت آل، Kapur et al، ١١٦٧، ١٩٩٧).

ويعطى التدريب المماثل للخريجين الذى يشترك فيه هيئة العاملين فى كلتا المؤسستين ميثودولوجيا مشتركة، وإن كانت ضيقة، وفهما محددا للعالم، ومشاكله، وحلا لتلك المشاكل، وهذا يجعل من الصعب أن تُؤخذ الأفكار القادمة من خارج " أهل المهنة " مأخذ الجد، أو أن تجعلها تنتشر وتتخلل الجهاز العقلى للمؤسستين، وأنا هنا ألقى الضوء متعمدا على مصطلح " مهنة " الذى يُستخدم على نطاق واسع من جانب خبراء الاقتصاد الكلاسيكيين الجدد، وهذا المصطلح يؤكد على المدى الذى يكون لهذا النوع من الاقتصاد نظام وقواعد معمول بها، كالدواء والقانون، ويتطلب وجود قيادة من مجموعة محددة من ذوى المعارف المجردة والمعقدة، والتى تُطبق على حالة بعينها (برينت Brint ١٩٩٤، وماكدونالد ١٩٩٥).

ولعلم الاقتصاد الكلاسيكى الحديث باعتباره "مهنة" وجه فنّى وآخر معيارى ذو قيمة كبيرة من وجهة نظر أساتذته، وتماما كما يتعلم الأطباء بأن يقدروا الحياة البشرية فوق أى أهداف أخرى، فإنّ رجال الاقتصاد يتم تدريبهم على تقدير الكفاءة فوق أى أهداف أخرى (إيفانز وفينيمور Evans & Finnemore ٢٠٠١،١٧)، وتصبح

---

(١) فى المفاوضات الأولى بشأن إنشاء المؤسستين، سدت الولايات المتحدة الطريق أمام أى مطلب من هذا النوع، رغم أنّ المطلوب من إدارة كل مؤسسة منهما "خضوعا للأهمية الكبرى لضمان وجود أعلى مستويات الكفاءة والمقدرة والكفاية الفنية" أن تظهر الاحترام اللائق لاستخدام موظفين على أساس جغرافى واسع بقدر الإمكان" البنك الدولى لإعادة الإعمار والتنمية المادة ٥، القسم الخامس، والبنك الدولى،المادة ١٢، القسم ٤).

المعرفة المهنية، ويصبح فرع المعرفة المهنى إحدى طرق فحص ودراسة المشاكل، وتعريف معالمها الجوهرية، والتفكير مليا فى إيجاد حلول لها، ويصبح هذا الفرع طريقة من طرق " ترويض " أعند وأعسر المشاكل وذلك بأن يحيلها لعناصرها الأساسية التى يمكن للخبراء المهنيين أن يستوعبوها ويضيفوها ويقلبوا الرأى فيها ثم يصفوا لها العلاج المناسب، هذه "الحرفانية" أمر حيوى فى عمل صندوق النقد والبنك الدوليين، ومن هنا يتم بناء وتأسيس طلبهما لعلم ومعرفة.

المتخصصين وخبراتهم الفنية

ولبسط الموضوع بطرق أخرى نقول إن صندوق النقد الدولى والبنك الدولى لا يدعيان أنّهما يعرفان الظروف الداخلية للبلاد التى تقترض منهما، وهما لا يرسلان الأنثروبيولوجيين أو علماء علم الإنسان للبلاد التى يتعاملان معها كى تدرس المؤسسات والقيم الاجتماعية التى تشكل جزءا هاما من ممارسات العمل والأسواق والحياة السياسية فيها، ترسل المؤسستان خبراء اقتصاد مهنيين يغوصون فى تفاصيل الظروف الداخلية للبلاد المقترضة ويحللونها، ويذللون تعقيدات المشاكل الاقتصادية ويلطفون من حدتها، ويستخلصون مؤشرات وأهدافا سياسية محددة يمكن أن تصبح مستنقعا خطيرا لولا تدخلهم وقيامهم بدورهم، وهذا هو تطبيق الخبرة المهنية، ولهذه الخبرة عدة مزايا إيجابية لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى، ويجعل هذا من السهل أكثر على المؤسستين أن يدّعيا بأنهما يعاملان جميع الأعضاء بالتساوى، وهذا يبعد السياسة عن المعادلة، ويضع كل المشاكل داخل نطاق الحدود المهنية لهيئة العاملين.

وهناك أيضا مزيّة تكنولوجية لوجود مجموعة عقلانية واضحة وضيقة فى عمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، يتم إرسال صغار المسؤولين بشكل منتظم لأماكن بعيدة لتحليل المواقف الغريبة والصعبة إلى حد ما، وكما ذكرنا أعلاه، فإنّ النماذج

والسياسات الواضحة والمبسطة تقدم لهيئة العاملين فى الصندوق والبنك بنقطة بداية ذات هيكل جيد يمكنهما تحديد المشكلة من خلالها، ويرسم مخاطرها بالتفصيل، ويقدم وصفة علاجية لها، ويقيّم فرص نجاحها، ويعيّن أهمية ما تتضمنه وصفتها العلاجية، وواضح أنّه كلما كان النموذج أكثر بساطة ووضوحا، حقق مهامه بشكل مفيد أكثر.

أما الجانب الذى ينتقص من قدر المهنية أو الحرفانية لصندوق النقد والبنك الدوليين وجود مساحة ضيقة للغاية للمعرفة والمعلومات الداخلية، المعرفة الداخلية عن البلاد المقترضة معرفة غير مرتبة ومتسمة بالفوضى، وسياسية، ويصعب معالجتها، ومن الصعب تكوين أحكام حولها، ومع ذلك، فهى ضرورية وحيوية فى تحديد المشاكل الاقتصادية وحلولها المحتملة والعملية، هذه النقطة يقدمها نقاد للبنك الدولى (فيرجوسون Furguson ١٩٩٠، وجران Gran ١٩٨٦، إسكوبار Escobar ١٩٩٥)، وتدرك المؤسستان بأنفسهما أيضا هذه النقطة أيضا بشكل متزايد كما يشهد بذلك دفعهم المتزايد " للمعرفة الداخلية " للسياسات والبرامج (انظر الباب ٥)، وتعليلهم لذلك هو أنّ الوصفات العلاجية للسياسة الاقتراض لا تعمل إلا إذا كان هناك ملكية داخلية محلية وتعهد بالإنجاز والتنفيذ، ومع ذلك، فهذا يضع تناقضا متأصلا لكل من الصندوق والبنك، فى هذه الحالة يصعب التضحية بالمزايا التى تنشأ كنتيجة للمهنية والحرفانية باسم طريقة عمل جديدة تماما " محلية داخلية " و "غير مرتبة ومتسمة بالفوضى "، وسوف نناقش هذه النقطة مرة أخرى فى البابين ٥ و ٦.

إنّ هيئة العاملين بالصندوق والبنك هيئة من المهنيين والحرفيين تجلب إطار عمل محدداً يتعامل مع المشاكل التى تطفو على السطح فى مختلف بلاد العالم، ويتضمن ذلك بالضرورة درجة من التبلد والبعد عن الحساسية تجاه الظروف الداخلية المحلية التى يؤكد الكثيرون باستمرار أنها تعوق رسالة كلتا المؤسستين، وكانت الميزة هى احتفاظ المؤسستين بترابط وتماسك وسمعة طيبة للخبرة المهنية يحسدان عليها،

ولطالما نجحت المؤسستان بمهارة أيضا فى تحاشى الشراك والمآزق المستورة للتحليل السياسى الصريح والوصفات العلاجية للمشاكل، ومع ذلك ففى بعض الحالات يمكن أن تؤدى المهنية والحرفانية والتماسك والترابط بين المؤسستين إلى نوع معين من العمى والتشدد والصلابة الزائدة، الأمر الذى يجعلهما غير قادرتين على نشر خبراتهم الهائلة.

ويتم إيجاد حلول فى النهاية لحالات التضارب والاختلاف فى الرأى فيما بين هيئة العاملين فى الصندوق والبنك وذلك بالاحتكام لسلطات الرئاسة العليا، ولو نشأت مناظرة ساخنة داخل نطاق بعثة لبلد ما، يتسلسل تصاعد المشكلة لتصل ربما لرئيس الإدارة الموجود فى المنطقة، ولو وجد هذا الشخص أنّ إدارة تطوير السياسة ومراجعتها تختلف معه أو معها فى الآراء، فقد يحيل القضية حتى لأعلى المستويات هرميا، وفى أبعد حد، يتم حل المشكلة فى النهاية عن طريق المندوب الأول لمدير الإدارة أو لمدير إدارة صندوق النقد الدولى.

وينضم التسلسل الهرمى مع المركزية داخل نطاق صندوق النقد الدولى والبنك الدولى لضمان درجة عالية من الانسجام والتطابق فيما بينهما، وفى النهاية تلجأ الهيئة العاملة بأكملها للمركز الرئيسى فى واشنطون، وهذا يمنع هيئة العاملين من أن "يصبحوا مواطنى بلد معين" أو من تفسير عملهم أو طرقهم بطرق تنحرف بعيدا عن المؤسسة، أصبحت هذه السمة فى السنوات الأخيرة أضعف مما كانت فى البنك الدولى لأنه ابتعد عن المركزية وأصبح يعتمد بشكل أقوى على مستشارين وهيئة عاملين من خارج هياكله الدائمة التى تدير عمليات البنك (سوف نضيف الكثير عن هذا الموضوع فيما بعد)، وفى المقابل، كان الإحساس فى البنك الدولى بأنّ "واحداً منا" يزيد فى دعمه عزوفا عن البعد عن المركزية، وعدد أقل من الهيئة العاملة بالبنك، وحجم أقل للأعمال التجارية، وقدر أقل من الانغلاق وعدم تقبل الوقائع أو الحجج المنطقية فيما يتعلق بالمعلومات، والنصائح والإرشادات، أو النقد الذى يأتى من خارج

جدرانه (انظر كوزينيسك Kuzcynski ١٢٤، ١٩٨٨)، وهناك تغيير يحدث فى هذا الوضع، ولكن بسرعة متواضعة جدا.

وتتجمع فى كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ضغوط سياسية وسمات بيروقراطية كى يتحصنا فى مواجهة رأى عالمى محدد، هذه المجموعة من الأفكار ليست انعكاسا مباشرا لمصالح واهتمامات أقوى الأعضاء فى المؤسستين، برغم أن الأعضاء الأقوياء يشرعون فى التأثير عليها، يتم تكوين الأفكار السائدة من خلال التحليل الاقتصادى، وحالات الاضطرار خضوعا للقوانين، والتنظيم البيروقراطى، وتخلق هذه العوامل الأخيرة أيضا نوعا من القيد (الذى يشبه سترة المجانين التى تقيد ذراعيه حتى لا يؤذى نفسه أو غيره) حول تفكير كل من المؤسستين، كلما أضاء الطريق لهما فى دراسة ردود الأفعال تجاه أزمة ما.

عندما يكون الإجماع خادعا

فى عام ١٩٩٤، أخفق كل من الصندوق والبنك فى التنبؤ بأن أكبر مدين لديهما كان يتعرض لمشكلة اقتصادية رهيبة، عندما انخفض سعر الصرف والاقتصاد المكسيكى بشكل سريع ولا يمكن السيطرة عليه سنة ١٩٩٤، وُجّه الاتهام لكل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بأنهما دفنا رءوسهما فى الرمال، ويوحى ما تلا ذلك من دلائل بأنّ الخبراء أخفقوا تماما فى التعرف على المخاطر التى واجهتها المكسيك، كما فشلوا فى دراسة أى شىء سوى سيناريوهات متفائلة تخص اقتصاد المكسيك، وتبرز هذه الحالة عدة مظاهر سياسية وقانونية تحبس الصندوق والبنك فى ممر محدد، مما أعاق قدراتهما على التنبؤ بالأزمة أو على منع حدوثها، وبعد ذلك بحوالى ثلاث سنوات، وبعد استيعاب الدروس التى نتجت عن وضع المكسيك، كانت كوريا الجنوبية سوف تعانى من أزمة مالية يتولى أمرها صندوق النقد الدولى الذى كانت نفس العوامل تقف فى طريقه.

بدت الأزمة فى المكسيك بعيدة الاحتمال لعدة أسباب، فى عام ١٩٩٣ بدا أنّ مستقبل المكسيك الاقتصادى مهيئ للازدهار، وكانت الحكومة المكسيكية قد اعتمدت بثقة وثبات على مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية بدأتها قبل ذلك بعقد من الزمان تحت رعاية ووصاية صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، وبدت تلك الإصلاحات تلك السنة وتوقفت بلا أى تقدم عند استكمال اتفاقية التجارة الحرة بأمريكا الشمالية (NAFTA) وبقبول المكسيك فى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، وبالمثل، وبعد ذلك بسنتين كانت كوريا الجنوبية تباشر الليبرالية الاقتصادية، وكان صندوق النقد يحثها ويدفعها للتحرر الاقتصادى بخطى أسرع وانضمت لمنظمة التعاون المشار إليها فى ديسمبر ١٩٩٦، وفى كل بلد منهما، كشف مؤتمر انعقد حول المادة الرابعة لصندوق النقد الدولى قبل حدوث الأزمة المالية لكل من البلدين على التوالى عن اهتمام ضئيل من جانب هيئة العاملين بالصندوق بأنّ البلد كان يواجه مخاطرة حدوث أزمة مالية.

بدأت الأزمة المالية فى المكسيك بعد شهرين فقط من المؤتمر الذى عقدته فى أكتوبر حول المادة الرابعة، وفى ديسمبر ١٩٩٤، وبعد فترة من مصاعب ومشاكل فى السياسة الاقتصادية، وسّعت الحكومة المكسيكية من دعم سعر الصرف بعملة كاملة التغطية بنسبة ١٥ بالمائة (لستيج Lustig ١٩٩٥، وساتشيس وتورنيل و فيلاسكو Sachs, Tornell and Velasco, ١٩٩٥)، وخلال أسابيع كانت المكسيك على حافة التخلف عن الإيفاء بديونها عندما انسحب المستثمرون، وفجأة أصبحت قابلية السقوط فى مواجهة تدفقات رءوس الأموال داخل البلاد وخروجها أو تدفقها إلى الخارج تشكل كابوسا مخيفا، وبدا فى واشنطون كما لو كانت المخاطر توضع أمام حالة الاستقرار المالى الدولى عندما هددت مشاكل المكسيك بخلق "أزمة اقتصادية" تنتشر فى أمريكا اللاتينية تسبب فى هروب رأس المال من المنطقة بأسرها (صندوق النقد الدولى ١٩٩٥ ب، وجيب دايـاز وكارستينز GIL- Diaz and Carstens ١٩٩٥، وكالفو ومينـدوزا Calvo and Mendoza ١٩٩٥).

ومن الأمورالاستثنائية غير العادية، أنّه برغم علامات التحذير فى وقت مبكر عام ١٩٩٤، وحتى قبل ذلك عام ١٩٩٣، لم يلاحظ صندوق النقد ولا البنك الدولى الإنذارات المُلحّة المتعلقة بالمكسيك، ولم تصدر أى مؤسسة منهما أى نوع من الإنذارات الملحة للحكومة المكسيكية، ومع ذلك فقد كان هناك عدة علامات إنذار قد تكون أى مؤسسة منهما قد لاحظتها، والكثير من هذه الإنذارات مُوثّق فى منشورات المؤسستين الخاصة، وهى التى استمددنا منها معظم المعلومات المكتوبة أدناه (صندوق النقد الدولى ١٩٩٥ أ، و ١٩٩٥ ب، و ١٩٩٥ ج، والبنك الدولى ١٩٩٦ أ)، وبالمثل فى حالة كوريا، كشفت مراجعة ونقد مكتب التقييم المستقل لصندوق النقد الدولى عن وثائق ومناظرات داخلية كان ينبغى أن تحظى باهتمام أكبر مما حظيت به (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٣ أ، الملحق ٢، ٩٥، يلاحظ أن الشكوك بدأت تطفو على السطح عام ١٩٩٧، حول توقيت وتتابع التحرر المالى كما فى فولكيرتس – لاندو و لينجرين Folkerts-Landau and Lingren ١٩٩٨، مُسودة كانت تُنشر داخل نطاق صندوق النقد الدولى فى أواخر عام ١٩٩٧).

فى بداية عام ١٩٩٤ فى المكسيك، كان العجز فى الحساب الجارى للدولة يتفاقم خطورة وحدّة بسبب انتفاضة حدثت فى شاياباس ووجدت الحكومة أنّه من الصعب التعامل معها وكانت الأسواق تبدى رد فعلها عليها بشكل مناوئ، علاوة على ذلك، أجبرت زيادة فى أسعار الفوائد طويلة الأجل الخاصة بالولايات المتحدة على تخفيض أسعار السندات، وخصوصا قيمة سندات بريدو Brady المكسيكية، وحدث ارتفاع له مغزاه فى قسط تأمين المخاطرة المفروضة على الدين المكسيكى، ومع ذلك ففى الوثائق الرسمية لم يتعدَّ صندوق النقد الدولى ولا البنك الدولى حالات " قلقهما " المعتادة فيما يخص الاقتصاد (صندوق النقد الدولى ١٩٩٤أ).

وفى أبريل ١٩٩٤ أصبحت الأسواق (وكذلك الصندوق والبنك) تدرك أنّ الحكومة المكسيكية كانت تستبدل (التسبونوس tesobonos) سندات حكومية مكسيكية من

فئات عملة البيزو تحمل ضمان الدولار) بالسيتيس (CETES) سندات من فئات الدولار الأمريكى)، ومع ذلك لم تتنبه أعضاء من هيئة العاملين فى صندوق النقد الدولى خلال الزيارة التى قاموا بها فى منتصف عام ١٩٩٤ لأخطار الزيادة السريعة فى أسهم تيسوبونوس stock of tesobonos، حتى عندما كانت الأسواق المالية تُكون ردود أفعالها على ذلك التغير فى الاتجاه، فى الوقت الذى استمر الاستثمار الأجنبى فى التدفق داخل المكسيك، كان يمكن للبحث والتقصى الدقيق فى طبيعة هذا الاستثمار أن يكشف أنهّ يمكن أن يخلق مواطن ضعف جديدة فى الاقتصاد المكسيكى، وبالتأكيد، فإنه بمجرد أن تم نشر المعلومات المتعلقة بالعملة والمال حتى شهر أبريل ١٩٩٤(فى أغسطس ١٩٩٤)، كان ينبغى أن تكون التحولات واضحة وظاهرة لكل من الصندوق والبنك،، لذا فإنّه فيما بعد أيضا فى سنة ١٩٩٤ كان يجب على المؤسستين أن تلاحظ بعناية أكبر التقصير فى استحقاق إصدار ديون الأوراق المالية الحكومية الجديدة، وهبوط المحوزات(من سندات وأوراق مالية وسواها) الأجنبية للدين العام قصير الأجل، والهبوط فى أسعار سوق الأسهم المالية.

وحدث فشل مماثل من جانب صندوق النقد فى كوريا الجنوبية فى أن يكشف ويفحص ويدرس العلامات السلبية فى السوق وعالم التجارة، فى تلك الحالة بين شهرى أغسطس وسبتمبر ١٩٩٧، أشار المحللون الخارجيون لمؤشرين ودليلين من هذا القبيل، كان مردود الفرق بين سعرين فى سندات من فئة الدولار ببنك التنمية الكورى قد بدأ يتسع، وأشارت علامات ودلالات أخرى على نقصان فى ثقة السوق فى قيمة العملة (بارك ورى Park and Rhee ١٩٩٨؛ مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٣ أ، الملحق ٩٧،٢).

وفى المكسيك، ومما يدعو للقلق بشكل مماثل، كشفت الأرقام التى تم الإعلان عنها فى بداية سبتمبر ١٩٩٤أنّ واردات المكسيك زادت بنسبة ٢٥٪ خلال الربع الثانى من ١٩٩٣، وأنّ العجز فى الحساب الجارى للبلاد زاد هو الآخر بنسبة ٨٪ من

إجمالى المنتج المحلى (Gross Domestic Product GDP) على أساس سنوى، وفى نفس الشهر، وبأمل فى المستحيل للاطمئنان على جماعات الاستثمار، أعلنت الحكومة عن ميثاق الرفاهية والاستقرار والنمو الذى لم يفعل شيئا فى تصحيح الميزان التجارى المتدهور أو فى تضييق السياسات المالية المترهلة، وعند هذه النقطة على أقل تقدير، كان ينبغى على صندوق النقد والبنك الدوليين أن يهُبّا وثبا لاتخاذ إجراءات، ومع ذلك كان أحد المسؤولين الكبار فى البنك الدولى فى ذلك الوقت يقدم وجهة نظر إيجابية (إدواردز ١٩٩٥)، وكذلك كانت هيئة العاملين بصندوق النقد الدولى (انظر تقرير صندوق النقد الدولى عن البلد فى يناير ١٩٩٣، المادة ٤، استشارات ومباحثات مع المكسيك)، لماذا كان الحال هكذا؟

واضح أنّ صندوق النقد والبنك الدوليين لا يمكنهما أن يقدما تقريرا سلبيا علنيا حول أحد أعضاء تنظيماتهما الاقتصادية، ولو فعلا ذلك لتعرضا لمخاطرة مضاعفة حجم الأزمة ذاتها التى كانا يريدان تحاشيها، علاوة على ذلك فإنّ المؤسستين تعتمدان بشدة على التعاون والانفتاح مع حكومات البلاد التى يعملان معها، وليس لهم حق تلقائى فى حرية الوصول ومعرفة الإحصائيات وقضايا خطط العمل السرية والبالغة الدقة، فإذا مُنح كل منهما حرية الوصول لما يريد، فيجب عليه أن يستخدم المعلومات بعناية دون انتهاك حرمة سريتها، ويجب أن تضمن المؤسستان الاستمرار فى علاقاتهما الجيدة والاستمرار فى نجاحهما فى الحصول على المعلومات إذا أرادا أداء مهامها، وخطورة التحليل المناهض ببساطة هى أن توقف الحكومات حرية وصولهم للمعلومات، وهذا الإجراء يمنع المؤسستين من أداء معظم المهام المنوطة إليهما، وكانت النتيجة هى تقييد وإعاقة قدراتهما بعمل تحليلات واضحة لا لبس فيها، وفى حالتى المكسيك وكوريا الجنوبية لم تقدّم لصندوق النقد سوى بيانات ومعلومات غير مكتملة، وفشل فى النهاية فى متابعة أداء مهامه بناء عليها.

ومن جهة إدراك طبيعة ما حدث بعد وقوعه، من الواضح أنّه فى أبريل ١٩٩٤، ما كان ينبغى أن توافق هيئة العاملين فى البنك الدولى على تأكيدات البنك المركزى

المكسيكى بأنهم لن يدافعوا عن قيمة سعر الصرف لو أصبحت غير قادرة على أن يدعمها أحد، وأنهم كانوا يتحولون لتثبيت القيمة النقدية بوحدة حسابية أخرى كالذهب مثلا (البنك الدولى ١٩٠٩٦)، وقد فسر البنك ضعف هيئة العاملين فى كل من صندوق النقد والبنك الدوليين فى الشهور التالية فى السعى للحصول على معلومات أفضل وعلى دلائل أكثر مما كانت لديهما الضمانات المطلوبة على أنها ترجع ليس لمجرد " احترام كفاية وقدرة الفريق الفنى المكسيكى" ولكن أيضا لوجود " عنصر ما من النزول على رغبة بلد كبير وعميل هام كالمكسيك" (البنك الدولى، ١٩٩٦: ويتم إلقاء الضوء على هذه العناصر أيضا فى الدراسة الداخلية السرية لصندوق النقد الدولى ١٩٩٥ ج)، وفى حالة كوريا الجنوبية يذكر تقرير مكتب التقييم التابع لصندوق النقد الدولى أنه " كانت هناك معلومات وبيانات غير كافية حول التزامات كوريا قصيرة الأجل (برغم أنه تم التغاضى عن بعض المصادر ذات الصلة)" وأنّ هيئة العاملين لم تحاول طلب البيانات والمعلومات المناسبة بقوة وجدية (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٣، ملحق رقم ٢، ٩٧).

أخيرا، مع أنّ صندوق النقد كثيرا ما يذكر أنّه فى ذلك الوقت لم يكن للمكسيك برنامج بديل فى الصندوق يحتفظ به جاهزا للاستخدام عند الضرورة، وبالتالى فإنّ تأثيره يكون قليلا – والحقيقة أنّ نفس الكلام ينطبق على كوريا الشمالية – وهذا يصور وضع مسؤوليات الصندوق على نحو أقل مما تقتضيه الحقيقة عندما يباشر إشراف المادة ٤ على أعضائه، ومسؤوليته عن الاستقرار المالى ككل.

فى حالة المكسيك، كانت سمعة صندوق النقد والبنك الدوليين فى خطر شديد، كانت كلتا المؤسستين قد منحت البلد "طابع الموافقة"، وقد كان من رأى الكثيرين داخل نطاق المجتمع المالى الدولى، بما فيهم البنك الدولى وصندوق النقد الدولى أنّ الإصلاحات التى كانت المكسيك قد أخذتها على عاتقها وشرعت فى تنفيذها فى أواخر الثمانينات وبدايات التسعينات إصلاحات "مثيرة ومذهلة ودائمة وموضع حسد أى

اقتصاد إصلاح" (دورنبوستش وويرنر Dornbusch and Werner ٢٦٦ K ١٩٩٤)، وينعكس الوضع الخاص للمكسيك باعتباره دوراً يُعَدّ نموذجيا لبلاد نامية أخرى فى كتاب" التحول الاقتصادى: الطريقة المكسيكية"، الذى ألّفه بيدرو أسبى Pedro Aspe، وزير المالية المكسيكى السابق، الذى يصف "التحول العميق فى الاقتصاد"، الذى جعل المكسيك (أعنى فى عام ١٩٩٣) "مُعدّة بشكل أفضل بكثير عما كانت عليه لمواجهة كل ما هو مجهول أو مشكوك فيه فى عالم سريع التغيرات، كثير التحديات، وللتجاوب بطريقة أكثر فعالية للمطالب الاجتماعية لشعبنا" (أسبى Aspe ١٩٩٣،١٣).

كان انخراط صندوق النقد والبنك الدوليين وتعهدهما بتوفير الموارد للمكسيك إشارة للثقة بأنّ الحكومة كانت قد حققت إنجازات فى إطلاق الإصلاحات (وأنّها سوف تستمر على هذا النهج)، وأنّ هذه الأمور ستؤدى حتما لنجاح اقتصادى، إنّ التحذير أو المذكرة التى تدعو للتشاؤم من الصندوق أو البنك لم تكن تشكل خطرا يزيد من حدة الأزمة فقط، وإنّما كان يمكن أن تشير إلى فشل المشروع العام للصندوق والبنك وهو: إقناع البلاد أن يحرروا اقتصادهم وأن يخلصوها من النظم والقوانين الحكومية، وفى الحقيقة، إنّه بعد فترة وجيزة جدا من الأزمة المكسيكية، كانت بلاد أخرى مثل البرازيل والهند وكوريا يناقشون قضية أشكال من الإصلاح البطىء أو المختلف مع مذكرة باستخدام مبدأ الإيمان بأنّ النظرية الاقتصادية تفوق فى أهميتها كل ما عداها من نظريات – مشيرا بذلك للمكسيك كدليل على فشل قدرة صندوق النقد والبنك الدوليين على الإدراك الصحيح للأمور (هيل ١٩٩٦، ٢، ٢١).

وكان هناك استهجان مماثل فى كوريا سنة ١٩٩٧، وعكست مناقشات الوثائق ومجلس الإدارة بشكل مستمر اهتماما وقلقا بأنّ على كوريا أن تقتنع بأن تصبح تحررية بشكل أسرع وبطرقة أعمق، كان ذلك جزءا من تحمس فائق عام وشامل لقدر أعظم من تحرر الحساب الرأسمالى أو الرئيسى (روجوف Rogoff ٢٠٠٢ ومكتب

التقييم المستقل ٢٠٠٤)، وكانت النتيجة هى ترك مساحة ضيقة لخبراء الاقتصاد داخل المؤسسة لاتخاذ خطوة للوراء يدرسون فيها ما الذى تسببت مواطن الضعف التى أحدثها التوقيت المحدد وتتابع مجريات الليبرالية فى حدوثه فى كوريا.

فى أزمة المكسيك سنة ١٩٩٤، وأزمة كوريا سنة ١٩٩٧،عرضت المؤسستان الماليتان الدوليتان سمعتهما ومصداقية نصائحهما وملاحظاتهما على السياسة المتبعة للخطر الشديد، ولم يكن الفشل من جانب المسئولين داخل نطاق كل مؤسسة منهما ليدركوا إدراكا تاما مخاطر الأزمة يرجع لجهل أو غباء أفراد محددين، تكشف الأزمتان الكثير عن مدى تأثير هيكلة وتنظيم وأيديولوجية كل مؤسسة منهما على عملها.

أصبح الخبراء فى المكسيك وكوريا قصيرى النظر، قليلى الإدراك، وكلما أنفقوا على سيناريو إيجابى، قلت قدرتهم على وضع النتائج البديلة فى الاعتبار، فى المكسيك، صرح المسؤولون المشتركون فى ذلك الوقت فى إعداد تقييم داخلى سرى للغاية عن التعامل مع الأزمة أنّ المجهود الذى بُذل لوضع أى نوع من خطط الطوارئ تحسبا لفشل نظرياتهم الإيجابية فى الاعتبار،(صندوق النقد ١٩٩٥ج).

وفى كوريا أظهرت هيئة العاملين بالصندوق تفاؤلا "مبالغا فيه" فيما يخص قدرة كوريا على صد الهجوم المبنى على المضاربة على الوُن "العملة الكورية"، وقدرتهم على "فهم مخاطرة حدوث انهيار فى تمويل حساب رأس المال".

لماذا حدث هذا؟ لقد أدار كل من صندوق النقد والبنك الدوليين كتابة تقارير داخلية وسرية عن فشلهم الداخلى فيما يتعلق بالمكسيك، وأعد مكتب التقييم المستقل التابع لصندوق النقد دراسة تتعلق بكوريا، وكلتا الدراستين تكشف الكثير، كما تكشف التقارير الشفهية للمشتركين فى هذه الدراسات (انظر البنك الدولى ١٩٩٦ أ، وصندوق النقد الدولى ١٩٩٥ ج، وكتب التقييم المستقل ٢٠٠٣ أ ؛ ومقابلات أخرى).

ومـا أصـبح واضـحـا بعـد أزمـة المكسيك فى نهـاية ١٩٩٤، هو أنّه كـان هناك سيناريو واحد فقط وُضع فى الاعتبار عن الشارع التاسع بواشنطون، دعنا نستشـهد بالتـقـرير الداخلى للبنك الدولى عن الأزمـة:"تم تكريس جـهـد غـيـر كـاف لإعـداد" سـيناريوهات "حـول: مـاذا لو" (البنك الدولى ١٩٩٦ أ)، فى الحـقـيـقـة، أشـار أحـد الأعضاء الكبار فى هيئة العاملين بالبنك الدولى بعد الأزمة أن ما هو آسر وخادع إلى حد ما،،، ليس أنّ الاقتصاد المكسيكى واجه أزمة كبرى فى العملة، ولكنّ أنّ عددا هائلا من المراقبين أصيبوا بصدمة من جراء هذا التحول فى الأحداث، "وفى رأيه، أن "الأزمة المشابهة، والتى تنبأ الكثيرون بحدوثها" التى تعرضت لها شيلى فى السبعينات كان ينبغى أن تكون قد غيرت المسئولين (إدولردز ١٩٩٦)، ومع ذلك فإنّ سيناريو من هذا النوع لم يكن يوضع فى الاعتبار، وقد التزم ذلك المسئول بوجهة النظر الإيجابية نفسه (إدواردز ١٩٩٥)، ولو استطلعنا رأى علماء النفس الاجتماعيين لفسروا التفاؤل الزائد عن الحد وحجب أى دليل يتعارض مع معتقدات الجماعة وقصتهم كشكل من أشكال" التفكيرالجماعى "أو تصرف مبنى على التمسك باعتقاد ما"(ت، هـارت t'Haart ١٩٩٠، وويجنـر وفـالاتشر Wegner and Vallacher ١٩٨٠)، إنّ نهـجـهم يقـدم إطـار عمـل لتحليل ردود الفعل تجاه الأحداث فى المكسيك وكوريا على التوالى.

ومن الأمـور الهـامـة أنّه عندمـا اتجـهت كل من المكسـيك وكـوريا نحـو الأزمـة، استطاعت عدة تحليلات اقتصادية خارج نطاق المؤسستين أن تتنبأ بما سيحدث لهما، فيما يتعلق بالمكسيك، وخلال عام ١٩٩٤، كان علماء الاقتصاد الذين يكن لهم الجميع احتراما شديدا ينذرون ويقدمون تحذيرات منوعة لما يمكن أن يحدث للبلاد، ومن بين أشهر هؤلاء العلماء كان هناك روديجر دورنبوش Rudiger Dornbusch الذى دافع عن إجراء تخفيض سريع فى قيمة العملة، وجوليرمو كالفو Guillermo Calvo، ٢٩٨ – ٣٠٣) الذى لم يدافع عن تخفيض سعـر العملة، لكنه دافع عن حدوث ترتيبات عاجلة مع

وزارة الخزانة بالولايات المتحدة (دورنبوش وويرنر١٩٩٤، وتعليقات قدمها كالفو، ٢٩٨- ٣٠٣)، وركزت معظم التحذيرات على زيادة سعر البيزو (أو تقييمه بما يزيد عن قيمته الحقيقية بكثير) وماذا كان انعكاس ذلك ودلالاته على الاقتصاد، وألقى نقاد السياسة الحكومية الضوء على انعدام النمو وعلى هشاشة سياسة سعر الصرف والسياسة المالية.

وعلى النقيض من ذلك، استمر كل من صندوق النقد والبنك الدوليان فى تصديق قصة النجاح والإيمان بها، وفى الوقت الذى طرح النقاد من خارج المؤسستين أسئلة حول إمكانية دعم ومساندة الإصلاحات التى تقوم بها المكسيك، ظل الإجماع الإيجابى موجودا داخل صندوق النقد والبنك الدوليين، على سبيل المثال، أقر تقرير البلاد الصادر من صندوق النقد عن المكسيك فى يناير سنة ١٩٩٤، ببعض علامات الخطر: منها أنّ سعر الصرف المكسيكى كان يرتفع وتزداد قيمته، وأن صافى التدفقات للقطاع العام كانت تتزايد، ومع ذلك، كان التفسير لهذا هو أن " ساد الإحساس بأنّ مثل هذه الزيادة الحقيقية (التعديل الناتج عن التضخم المالى) لن تؤثر بشدة فى قدرة التصدير على المنافسة بسبب التأثيرات الإيجابية للإصلاحات الهيكلية، "ونجد فى تقييم هيئة العاملين فيما بعد:" خلال عام ١٩٩٣، استمر البيزو فى الارتفاع بتقديرات حقيقية فعالة (نتيجة لدراسة مشكلة اقتصادية بمعزل عن الأمور النقدية) منا كانت تُقاس فى العادة وأحدثت تآكلا أخر فى حد السعر الذى حصلوا عليه فى الثمانينات، ومع ذلك، كان التوسع الشديد فى صادرات التصنيع يدل على أنّ الإصلاحات الهيكلية فى السنوات الأخيرة وتقييد الأجور أحدث تعويضا حتى ذلك الوقت" (صندوق النقد ١٩٩٤ ب، ٧، ١٢).

وبالمثل فى البنك الدولى، ولنقتبس نص وثيقة صدرت فيما بعد،" تكوّن برنامج البنك الدولى فى المكسيك عن طريق وجهة نظر إيجابية قوية عن استراتيجية المكسيك والاستقرار الناجح الذى كانت البلاد قد حققته،" وفى الإدراك المؤخر(أى إدراك حقيقة

الحادثة بعد وقوعها) أقر الخبراء أنّهَ " أما وقد حصل البنك الدولى على علامات التحذير المتزايدة باقتراب حدوث مشاكل مالية، كان عليه أن يكون مستعدا للتعامل معها بشكل أفضل." وبشكل محدد أكثر، فإنّه فى منطقة السياسة الاقتصادية العالمية، كانت لهيئة العاملين بالبنك رؤية مفعمة بالتفاؤل الزائد على ما كان قد تم إنجازه من إصلاحات سابقة فى القطاع " (البنك الدولى ١٩٩٦ أ).

كان هناك أساس منطقى مذهبى راسخ للتفسير الإيجابى فى كل من صندوق النقد والبنك الدوليين، احتفظت هيئة العاملين باعتقاد خلال ١٩٩٣-١٩٩٤بأنّ العجز فى الحساب الجارى فى المكسيك لم يكن سببا يدعو لقلق أو اهتمام غير مستحق لأنّه كان فى الأساس ظاهرة من ظواهر القطاع الخاص، وأكدوا أنّه طالما كانت تمويلات القطاع العام أكثر توازنا (أو بدا عليها ذلك)، فإنه يمكن الاعتماد على القطاع الخاص فى تسوية أوضاعه، ومع ذلك فليس من الواضح وجود أى دلائل حقيقية لحالة فعلية سوّى فيها القطاع الخاص وضعه مع حالات عجز من هذه الأنواع دون إهدار مدمر للماليات العامة، فى الحقيقة، أثارت أبحاث صندوق النقد هذه المسألة من قبل (بوتون ٢٠٠١).

وفيما يتعلق بكوريا، استنتجت هيئة العاملين بصندوق النقد أنّ كوريا كانت "مُعدّة بشكل جيد نسبيا" للتعامل مع مثل تلك الضغوط الخارجية دون القيام بأى محاولة مبكرة لتحليل دقيق لقابلية كوريا للتعرض لخطر استقطاع فى التمويل الخارجى قصير الأجل (مكتب التقييم المستقل٢٠٠٣، الملحق ٢، ٩٦)، ورغم أن الباحثين كانوا قد فهرسوا بشكل شامل إجراءات التحرر التى كانت كوريا الجنوبية وبلاد أخرى قد شرعت فى تنفيذها، لكنهم لم يلفتوا الانتباه للزيادة فى الاقتراض من جانب المؤسسات الفرعية للبنك الكورى عبر البحار، كانت كل تلك الأمور قد تم فهرستها ببساطة كجزء من تحرر التدفقات الخارجية للاستثمار المباشر (جونستون إت آل ١٩٩٧)، وبانحصار تفكير هيئة العاملين بالصندوق فى حساب رأس المال فيما

يتعلق بالصفقات التى تتم بين المواطنين المقيمين وغير المواطنين، فإنها فشلت فى التعامل مع الاقتراض من جانب المؤسسات الفرعية باعتبارها تتساوى بشكل محتمل مع الاقتراض الذى تقوم به مؤسساتهم الأصلية (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٣، الملحق ٢، ٩٥)، وكانت النتيجة هى بخس تقدير قابلية سقوط الاقتصاد الكورى الجنوبى.

ولم يكن المسئولون فى كل من المؤسستين يواصلون تفسير الأحداث وفقا لإطار عمل ضيق جدا ومتفائل أكثر من اللازم فحسب، بل إنهم كانوا قد عزلوا أنفسهم أيضا ولم يسعوا للحصول على مصادر معلومات خارجية، على سبيل المثال، خلال ١٩٩٣ - ١٩٩٤، اعتمدت هيئة العاملين بصندوق النقد الدولى على بيانات الدين التى كان البنك المركزى المكسيكى ينشرها، والتى كانت تتخلف عن الظهور ما بين شهرين إلى ثلاثة شهور، وما يمكن أن تكون المؤسستان قد فعلتاه هو - فى الواقع ماذا فعله بعض الممثلين الماليين الآخرين، كما فعلت وكالة رويترز - هو متابعة خط سير دين الحكومة المكسيكية بمتابعة نتائج ضمانات المزادات الحكومية (هيل ١٩٩٦، وفيما يتعلق بكوريا، اعتمدوا على تقرير غير كامل من جانب السلطات الكورية حول موقف احتياطيهم (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٣، الملحق ٢، ٩٦)، وكما ذكرنا أعلاه، فشلوا فى التحرى عن إشارات السوق، والنقطة الحاسمة هنا هى أنّ مصادر المعلومات البديلة كانت متاحة لديهم، لكن العاملين فى صندوق التوفير اختاروا أن يعتمدوا على ما اختارته حكومتا المكسيك وكوريا الجنوبية أن تجعلاه متاحا لهم، فى حالة المكسيك، كانوا على استعداد حتى أن يصادقوا على هذه البيانات والمعلومات وذلك باستخدامها كأساس لإعطاء ضمانات وتأكيدات حول الاقتصاد المكسيكى لبنك التسويات الدولية فى منتصف ١٩٩٤،

وعندما نلقى نظرة للوراء، فما نجده هو أنّه فيما يخص المكسيك، عندما أصدر صندوق النقد والبنك الدوليان تحذيراتهما وتوضيحاتهما ودواعى قلقهما المعتاد دفعا لسوء التفاهم فى تقارير اقتصادية وتنبؤات بما يمكن أن يحدث مستقبلا، ومعها بعض

وكالات درجة الملاءة وكثير من المؤسسات الاستثمارية الخاصة، تمسكوا بقوة بوجهة النظر التى ترى أن ارتفاع سعر العملة المكسيكية وزيادة قيمتها كان رفيقا طبيعيا لتدفقات رأس المال والاستثمار الأجنبى للداخل وأنّ ذلك عكس معدلات عالية لتحميل التكاليف على الاقتصاد المكسيكى، وكان ذلك يتناقض مع تنبؤات مستثمرى القطاع الخاص (هيل ١٩٩٦)، لم يكن الدين، أو العجز التجارى، بناء على وجهة النظر هذه يشكلان أى مشكلة طالما أنه كان فى القطاع الخاص.

ونجد فى مجموعة كبيرة من منشورات صندوق النقد والبنك الدولى الإيمان بما تقوم به المكسيك من عملية إصلاح لدعم حسابات لاحتمالات مأمول حدوثها تدعو للتفاؤل فى البلاد وتغطى على التحذيرات أو الدلائل المضادة وتحجبها، وفى الحقيقة، وحتى عقب انتخابات أغسطس ١٩٩٤، كان كل من الصندوق والبنك على استعداد للاستمرار فى تقديم تقييمات سعيدة ومتفائلة عن الاقتصاد المكسيكى، كانت تقاريرهما وبياناتهما تميل لأن تنقل أخبارا عن مصادر وإشارات عن السوق كانت كلها إيجابية، ومع ذلك كانت تلتقط وتنقل أيضا، ولكن فى حالات استثنائية للغاية، أى إشارات سلبية كبرى أو أى تعليقات خارجية، فى الأساس كان الخبراء يحجبون أى معلومات بديلة أو تحذيرات، وفى نفس الوقت يدعمون بقوة باستمرار حساباتهم ورؤاهم المتفائلة، والتى تكاد تظل، عند استعادة الأحداث الماضية والتأمل فيها، لا تكفلها وتضمنها الحقائق التى كان يجب عليهم أن يولوها عناية أكثر فى ذلك الوقت.

ارتكز تفاؤل صندوق النقد والبنك الدوليين بشكل كبير على الاعتقاد بأنّ برنامج المكسيك الناجح حول حالة الموازنة والاستقرار، والخصخصة، وإزالة أو تقليل القواعد والتنظيمات الحكومية وتتويج ذلك كله بعضويتها فى اتفاقية أمريكا الشمالية للتجارة الحرة ومنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية أعطاها مصداقية وقوة يمكن أن يجعلاها تتخطى المصاعب والمشاكل المؤقتة، والمذهل هو الإبقاء على وجهة النظر هذه حتى فى مواجهة الدلائل العكسية لها، ويبدو أن الإجماع الإيجابى محا وأزال مستويات الدلائل

التى كان يجب أن تطبق جنبا إلى جنب مع التقييم النقدى للاقتصاد والسياسة المكسيكية تجاهه، ويمكن كتابة تقرير مماثل فيما يخص ما قام به صندوق النقد الدولى فى كوريا الجنوبية.

ومما يزيد ويفاقم الإخفاق فى قراءة إشارات التحذير تلك الضغوط التى كانت داخل نطاق المؤسستين بألا يشوش أحد الأوضاع المستقرة، وكما هو الحال فى المؤسسات التى تتبع النظام الهرمى فى معاملاتها، فإنّ هيئة العاملين لا تحاول أن "تنتقد قرارا للإدارة العليا بعد معرفة نتائجه"، أو يفضل المجلس التنفيذى بدلا من ذلك، لو كان ذلك أمرا مناسبا ووثيق الصلة بعمله، أن يعزفوا النغمة التى يحب رؤساؤه أن يسمعوها، ويكون تأثير ذلك هو شكل رقيق ومهذب من أشكال الرقابة وقمع وإخماد لوجهات النظر التى تنتقد بقوة أو حتى لوجهات النظر البديلة، التى أقرتها هيئة العاملين فى كلتا المؤسستين، وبنص كلمات أحد مسئولى البنك الدولى " إنّ روح المؤسسة هذه وشعارها هو أنّه لا يتحدى أحد من يشرف عليه، ولا يوجد مجال لإفساد الأمر الواقع (شيرك Sherk ١٩ n ١٩٩٤).

وأخيرا، فيما يخص المكسيك، لم يكن هناك سوى مساهمة ضئيلة للغاية فى المعلومات والبيانات فيما بين صندوق النقد والبنك الدوليين أنفسهما، ولنستشهد بتحليل البنك الدولى للدروس المستفادة،" لم تكن الاهتمامات الكبرى لهيئة العاملين معروفة جيدا فى الإدارة العليا،،، وفى داخل نطاق المجلس البلدى كان الكثيرون من الهيئة العاملة وحتى بعض المديرين الذين يعملون فى قضايا مركزية لا يعرفون شيئا عن الاهتمامات الكبرى لزملائهم، ونتيجة لذلك، استمر حوار سياستهم مبنيا على الافتراض بأن برنامج الاستقرار والموازنة سيظل ماضيا فى طريقه" (البنك الدولى ١٩٩٦، وصندوق النقد الدولى ١٩٩٥ج)، علاوة على ذلك، ظل المجلس التنفيذى لكل مؤسسة منهما صامتا، اكتشف تحقيق تم فيما بعد عن رد فعل صندوق النقد الدولى تجاه الأزمة أنّ أعضاء ذلك المجلس التنفيذى ببساطة لم يدفعوا الشكوك

أو دواعى القلق التى قد يتعرضون لها فى ذلك الوقت بعيدا عنهم بقوة (صندوق النقد الدولى ١٩٩٥ج).

وتلقى أحداث ١٩٩٤ الضوء على معالم متعددة خاصة بالمؤسستين تتخذ موقعا دفاعيا عن سياسة الإجماع، أما وقد أعارت المؤسستان موارد هامة للبلاد وصادقت عليها بقوة، فإنّ المؤسستين كانتا لهما بوضوح حصة كبيرة فى نجاح المكسيك، لقد ترسخت وتوحدت وصفتهم العلاجية للنمو والاستقرار لتفرز سيناريو واحدا يدعو للتفاؤل تبنته المؤسستان كمعتقد أساسى لا يمكن أن يصبح موضع شك من أحد، وهناك معتقد متفائل مماثل يبدو أنّه كان دليل تفسير هيئة العاملين بصندوق النقد الدولى عن إمكانية تعرض كوريا الجنوبية للهجوم سنة ١٩٩٧، عقب مخاطرتها الأولى فى تحرير حساب رأس المال.

ويحدث العمى والحماقة أو التفكير الجماعى الظاهرى المبنى على الإيمان بما يكونونه من آراء داخل نطاق المؤسستين الماليتين الدوليتين فى جزء منه لأنهما يعتمدان على قالب معين (تصميم معد مسبقا لصفحة فى الإعلام الإلكترونى أو الصحفى يُستخدم لعمل صفحات جديدة بنفس القالب أوالتصميم)، لقد صاغ البنك والصندوق شروطا قاسية مرتبطة بالقروض الخارجية تسمح لها بأن توفق بين الإقراض المحدود و أهداف دعم الاستقرار فى الاقتصاد العالمى (فى حالة صندوق النقد الدولى) ودعم النمو والتطوير (فى حالة البنك الدولى).

وهذا القالب ضرورى لأنه يرشد أعضاء الهيئة العاملة الذين يعملون فى البلاد المنتشرة فى كل أنحاء العالم، ويسمح لهم بالتصرف مع المساندة الكاملة من مؤسستهم، وبأن يضعوا الاتفاقيات فى مكانها الصحيح فى أقل وقت ممكن وبأقل الموارد الممكنة، وكى نعبر عن ذلك بطريقة أخرى نقول،" ليس لأعضاء الهيئة العاملة حافز يجعلهم يغامرون بتقديم أموال تزيد عما تتحمل المؤسسة كمسؤولية تنفيذها، ونتيجة ذلك هى الانسجام والمطابقة التى يُحصّنها ويطوقها طريقة النظام الهرمى

الذى يتم تنظيم كل مؤسسة منهما بناء عليه، وفى حالتى كل من المكسيك وكوريا الجنوبية، أخفقت الولايات المتحدة وشركاؤها مجموعة الدول السبعة (G-7) الذين يتحكمون فى نصيب من الأصوات فى مجلسى إدارة صندوق النقد والبنك الدوليين يتولون به السيطرة على مقاليد الأمور فى التخفيف من التفكير الجماعى أو احتوائه فى أى من المؤسستين، وعلى النقيض من ذلك، يبدو أنّ تفضيل الولايات المتحدة الصريح لبلد على بلد فى التجارة الدولية دفع المؤسستان أكثر فى المنطقة العمياء التى تعجزان فيها عن الفهم أو التمييز والتى لم يتمكنا بسببها من رؤية الأزمة.

أقحمت أزمة الدين فى الثمانينات صندوق النقد والبنك الدوليين فى دور المحافظين على الاستقرار المالى الدولى، ولم يعط حاملو الأسهم الكبار أيا من المؤسستين الحافز السياسى أو الخبرة أو الموارد ليقوموا بعمل أى شىء سوى أن يطلبوا من المدينين أن يتعهدوا بتنفيذ إعادة الجدولة باهظة التكاليف والاستقرار والتعديل الاقتصادى المزعج، ولقد وُلد " إجماع واشنطون " فى هذه البوتقة والاختبار القاسى، ولم يوضع فى الاعتبار أى إعادة موازنة لاستراتيجية الدين إلا مرة واحدة خفّ فيها تعرض البنوك الاقتصادية الدولية للهجوم والانتقاد، لكن رخصة الموافقة على إجماع واشنطون لا ترجع لأسباب سياسية فقط، بل ترجع بالتساوى لأسباب خاصة بالمؤسستين.

ورغم أنّ صندوق النقد والبنك الدوليين قد باشرا إحداث تغييرات منذ أزمة المكسيك سنة ١٩٩٤، وأزمة كوريا الجنوبية سنة ١٩٩٧، فإن جوهر التوترات يتواصل وربما كانت توترات حتمية لابد من حدوثها، لابد لهيئة العاملين بالصندوق والبنك الدوليين أن تتعامل مع مجموعة كبيرة من الدول، وتقدم وصفات لأهداف وإصلاحات فى القطاعات الغرض منها دعم الأداء والنمو الاقتصادى، وعلى مستوى تنفيذ المهام هناك مجال قليل للغاية لإجراء تجارب أو لعمل حساب للظروف والمعلومات الداخلية المحلية، ويواجه كل عضو من أعضاء الهيئة العاملة دافعا وحافزا قويا بأن يلتزم

بمخطط وبرنامج عمل خاص بمؤسسته يكون تعرضه للخطر فيه قليلا بشكل شخصى إذا لم تكن الأمور على ما يرام، لو تكلم العاملون بصوت واحد وقدموا نفس الوصفات العلاجية لأصبحت المؤسسة ككل هى التى تتحمل مسؤولية أى نقد، ولهذا تبريره السياسى على المستوى العام، لابد أن يشهد الجميع بأنّ المؤسستين تعاملان جميع المقترضين " بالتساوى " فيما يتعلق بإمكانية حصولهم على الموارد وعلى الشروط المرفقة بالعقد المرتبطة بالقروض الخارجية، إنهم يحتاجون أن يضمنوا سيطرة من نوع ممتاز وتوجيها إداريا يفوق توجيه المئات من المحترفين الذين يعملون فى كل أنحاء العالم.

تسنح القوالب أو التصميمات للصندوق والبنك بأن يترفعا عن استيعاب "المعرفة والمعلومات المحلية"، وأن يطالبا بالخبرات التى تُطبق على مستوى عالمى، وتُبنى بأمانة فى نظم علم الاقتصاد وضوابطه، إنّ الحدود والطرق الانضباطية الصارمة تساعد المؤسستين على صياغة الالتحام والترابط المنطقى والوحدة، كما تساعدهما أنماط سيطرتهما وإدارتهما للعمل بالنظام الهرمى داخل كل مؤسسة على وجه الخصوص، ومع ذلك، فكما تجعل هذه المعالم الحياة فى المؤسستين أكثر سهولة، فإنها أيضا تعوق حركاتهما، كما أوضحنا فى عرضنا فى أزمتى المكسيك فى نهاية عام ١٩٩٤، وكوريا الجنوبية سنة ١٩٩٧،

والمؤسستان ذاتهما هما أول من يصرح بأنّ نجاحهما أو فشلهما يرجع للسياسة، وأخيرا فإنّ النمو الاقتصادى والحقوق المطلقة تعتمد على قوة وفاعلية الهياكل والمؤسسات الحاكمة فى أى بلد، لكن هذه الشروط المسبقة للنجاح تقع وراء ما يأخذه صندوق النقد أو البنك الدوليان فى الحسبان بشكل نظامى عند تقديمهم وصفات علاجية للسياسات الاقتصادية، كلاهما يدركان الثغرة ويعرفانها، حاول البنك الدولى أن يبدأ على الأقل كى يمسك بعمليات وإجراءات السياسة وبممارسات صانعى السياسة فى سلسلة "مذكرات بريم" التى يصدرها البنك لتلخيص الممارسات الجيدة

ونتائج أبحاث السياسة الرئيسية حول السياسة الاقتصادية، والجنس (من حيث الذكورة والأنوثة)، وغيرها، كما قام صندوق النقد بمحاولات متعددة لاستكشاف ما الذى يمكن أن يضيفه تحليل الاقتصاد السياسى (ويمار Wimmer ٢٠٠٢)، ومع ذلك، وكما عرض هذا الباب، هناك حوافز قوية لكل من المؤسستين لتستمر فى التعريف برسالتها بطرق اختصاصية فنية ضيقة ويمكن تكرارها - ولأعضاء الهيئة العاملة كى يؤدوا العمل بهذه الطريقة خيرا من المخاطرة بعمل أشياء بطرق مختلفة ويعتبروا مسئولين كأفراد وبشكل شخصى عن النتائج، فى الباب التالى أقوم بدراسة النتائج من الجانب الآخر من المعادلة، وهو استكشاف العوامل الموجودة فى الدول المقترضة التى تقود صندوق النقد الدولى والبنك الدولى للنجاح أو الفشل فى رسالة كل منهما على التوالى.



الفصل الثالث

القدرة على الإقناع

إنّ مهمة كل من صندوق النقد الدولى ليست مجرد إصدار واقتراح أفكار، ولكن مهمتهما أيضا إقناع الدول المقترضة بتنفيذ هذه الأفكار، وقد تبدو هذه المهمة سهلة من الناحية الظاهرية، إنّ صندوق النقد والبنك الدوليين أدوات قوية وقهرية للمجتمع الدولى ومعقلان من معاقل طريقة التفكير المهيمنة فى مجال السياسة الاقتصادية والاقتصاد الكونى - أو هكذا تراهما الاقتصاديات النامية والناشئة والانتقالية، وتسيطر البلاد الغنية على مجالس إدارة كل وكالة منهما وانتحلت لنفسها حق اختيار رئيس كل منظمة منهما، علاوة على ذلك، فإنّه عندما تقوم المؤسستان بالإقراض، يمكن لأكثر أعضائها ثراء أن تدعم القرض بشروط قاسية بجعلهم يتحملون ضغطا سياسيا كبيرا يُفرض عليهم.

لكن صندوق النقد الدولى والبنك الدولى لا ينجحان فى مهامهما فى كل الأحوال، وكما عبرت عن ذلك هيئة العاملين داخل نطاق كل وكالة منهما، فإن " السياسة " أيضا كثيرا ما تدخل فى الطريق، كى ينجح صندوق النقد والبنك الدوليان، يجب عليهما أن يجدا محاورين يعملون فى الحكومات المقترضة راغبين فى العمل وقادرين على أداء مهامهم، كانت التوقعات فى الثمانينات تبعث على الأمل، حدثت موجة من إصلاحات اقتصادية لفتح الأسواق فى عدد هائل من الدول المقترضة للسلطة، وقد جلبت تلك الموجة خبراء فنيين يعملون فى منظمات مؤسسات الموارد الصناعية للبلاد

كما جلبت صانعي سياسات ممن يحملون نفس الآراء والأغراض من أمريكا اللاتينية وعملوا فى أجزاء من إفريقيا تقع جنوب الصحراء الكبرى، وطبقا لأحد الآراء، كانت هذه الموجة ترجع إلى تحول فى الإجماع حول السياسة الاقتصادية، والتى ساعد صندوق النقد والبنك الدوليان على نشرها فى العالم النامى، هذا الباب يدرس هذا وكيف سعت المؤسستان فيما بعد بالتالى لنقل الأفكار وكيف تأثر عملهم بالتركيبة السياسية داخل نطاق الدول المقترضة.

تعزيز الإجماع الكونى

فى الثمانينات من القرن الماضى رحبت كثير من بلدان أمريكا اللاتينية بإصلاحات وجهتها حالة السوق لإجماع واشنطون، وكان التفسير للتحول الذى شمل المنطقة تفسيرا بسيطا، أو على الأقل يبدو أنّه كان كذلك، من الناحية الاقتصادية، وصل خبراء فنيون مثقفون للسلطة ونفذوا نوعا جديدا من السياسة الاقتصادية، آمن هؤلاء الخبراء الفنيون، الذين تدرب معظمهم فى الولايات المتحدة، بالإجماع الاقتصادى الجديد وبثوا برامج موحدة فى وقت واحد سويا فى شبكة معلومات واحدة وبذلك تبادلوا الاستشارات والمعلومات والبيانات، ويصف صناع سياسة سابقون كانوا يشاركون فى المؤتمرات فيما مضى وكانوا يشاركون الجدد فى " أنواع متشابهة من التعليم والإيمان بالحلول الليبرالية الجديدة للمشاكل الاقتصادية الرئيسية، وحضروا نفس المؤتمرات وتعاقدوا مع نفس الصحف وكتبوا فيها وتبادلوا الآراء فى كل ما ينشر من جرائد ومجلات ومنشورات وهم يشعرون دائما أنّ ما يفصلهم عن بعضهم ليس سوى " مكالمة تليفونية "(مقابلات : نائيم Naim ١٩٩٥، أسبى Aspe ١٩٩٥، وانظر أيضا وليامسون ١٩٩٤)، وقد خلقت هيمنتهم بدورها فرصا مواتية لصندوق النقد والبنك الدوليين لتقديم الاستشارات والنصائح لهما ولزيادة انتشار السياسات الاقتصادية الجديدة، وكانت النتيجة فيضانا من الليبرالية

الاقتصادية فى الثمانينات (دومينجويز Dominguez ١٩٩٧، ونائيم ١٩٩٣، ونيلسون إت آل ١٩٩٤، وكاهلر Kahler ١٩٩٢a).

ويوجه علماء نفس الأفكار أنظارهم لعلم الاقتصاد بغية تفسير نشأة وظهور الإجماع الجديد، ويكتب البعض منهم عن تحول وانتقال القواعد والأنظمة لقواعد وأنظمة تخضع بشكل كبير لإشراف دولى يتحكم فيها ويحددها طبقة جديدة ناشئة من " خبراء كونيين " مدربين تدريبا دوليا عاليا(فى أمريكا عادة) " يؤكدون أنهم يمتلكون خبرات منوعة يمكن تطبيقها فى كل أنحاء العالم " (باب Babb ٢٠٠١, ١٢) وانتشرت بعد ذلك قيم وقواعد ومعايير الاقتصاد الجديد من خلال المؤسسات التى تفرز تغيرات معيارية (ميير وروان Meyer and Rowan ١٩٧٧)، كما حدثت تغيرات فى المفاضلات والروتينيات (هوفمان Hoffman ١٩٨٩)، وديماجيو وبوويل DiMaggio and Powell ١٩٩١، وأصبحت الحكومات مقتنعة من خلال الانتشار، ومراقبة وتنظيم الأداء، ومنتديات الحلقات الدراسية والمؤتمرات، ووسائل النشر، وما إلى ذلك (كراتز Kraatz ١٩٩٨، ومن خلال مجموعة من آليات البث والإرسال التى أتقنها وطورها وتوسع فيها علماء فى التقاء وتقارب السياسات، وانتشار السياسات، وانتقال السياسات (دولوويتز ومارش Dolowitz and Marsh ٢٠٠٠، وستون Stone ٢٠٠٠)، وكانت النتيجة تحولا وانتقالا أحدثته ما يزعمون أنها المعتقدات والتدريب النظامى.

فى الأرجنتين، على سبيل المثال، أحدث دومنجو كافالو Domingo Cavallo، وزير المالية الذى تلقى تدريبه فى هارفارد " تجانسا فى التفكير الاقتصادى فى الأرجنتين،"إذ قدّم" الجسر الذى جلب للأرجنتين الإجماع الدولى لصالح الليبرالية أو التحرر الاقتصادى" (كوراليس Corrales فى دومينجويز و مكان Mac Cann ١٩٩٦, ٥١)، وقبل كافالو كانت الأرجنتين مقسمة بين المدافعين عن الدّولانية "تركيز السلطة الاقتصادية والتخطيط الاقتصادى فى يد الدولة" (الذين كانوا يشكلون الأغلبية الأقوى والأكثر صراحة) والآخرين يمثلون الأسواق الحرة (وكانوا يشكلون

الأقلية والأقل اقتناعا)، ومع ذلك ففى ١٩٩٦، قيل إنه " يوجد إجماع اليوم فى الأرجنتين، حتى فى حزب اليمين، وأنّ نسخة كافالو المزعجة المعدلة عن الاقتصاد - قابلية وإمكانية التحويل أو التبديل الحر. والتجارة الحرة، والخدمات العامة المخصخصة، ونظم الضرائب المبسطة، والتقشف المالى - ينبغى أن تكون معالم لا تُمحى بسهولة فى الأرجنتين الجديدة" (كورالز فى دومينجويز و مكان MacCann ١٩٩٦, ٥١).

لم يستمر إجماع كافالو فى الأرجنتين، كان الجسر الذى وصفه كوراليس قد انهار فى خلال أربع سنوات، تجمع الأرجنتينيون من ذوى المذاهب السياسية المختلفة فى رؤية مضادة لصندوق النقد الدولى ومضادة للاتجاه الليبرالى الجديد فى السياسة الاقتصادية أيضا، وذلك عقب الأزمة المالية التى حدثت فى البلاد، ومع ذلك، كان ظهور أفراد مُشرّبين برؤية إصلاح اقتصادى يتجمع ويتلاقى مع رؤية صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ظهورا له نتائجه الحاسمة فى النجاحات التى حققتها المؤسستان ليس فى الأرجنتين وحدها، ولكن فى أماكن أخرى من العالم غيرها، وبالتالى ما هو الدور الذى لعبته كل من المؤسستين الدوليتين ؟

قامت المؤسستان معا بتسهيل المفاوضات التى تمت بين الدول المقترضة والدول الدائنة، عندما تدخل الدول فى مفاوضات دولية، يتيحون لأنفسهم فرص الاستماع لأفكار جديدة ودراستها. ويخلقون حوافز لأصحاب السلطة من أفراد حكوماتهم كى يعدوا أفكارا حول قضية معينة ويقدموها، وكثيرا ما تطلب من المسئولين عندهم أن يستخدموا خبراء جددا أو يلجئون لتقنيات فكرية وعلمية جديدة، وأثناء المفاوضات تتعلم الحكومات ليس من بعضها فقط، وإنّما تتعلم بالتساوى من أصحاب السلطة من أفراد حكوماتهم الذين يتكيفون مع الأوضاع، وكثيرا ما تغير النتائج من أفضلياتهم (بوتمام و باينى Putmam and Bayne ١٩٨٧، وإيفانز إت آل ١٩٩٣).

ولو درسنا قضية الأرجنتين، نستطيع أن نرى كيف يمكن أن تتم هذه العملية، بدأت المفاوضات مع الدائنين الأجانب وصندوق النقد الدولى بجد وحماس فى بداية الثمانينات، كان على وزراء المالية المتعاقبين أن يكيفوا ويصوغوا اتفاقيات مع كل من الدائنين الدوليين فى القطاعين العام والخاص، وبسرعة توصل هؤلاء المسئولون الماليون لمعرفة نظائرهم فى بلاد أخرى عبر أمريكا اللاتينية وعملوا بشكل حميمى مع المشتركين معهم فى حوارات فى الوكالات الدولية، وتركزت المفاوضات بشدة حول قضايا التمويل الخارجى وإعادة جدولة الدين، وبدت الشروط مواتية وملائمة لنوع التعلم والتأثير الدولى الذى يركز عليه العلماء والباحثون من نوى العلاقات الدولية.

والسياسات التى تتطلب خبرات فنية هى السياسات التى يغلب عليها طابع إحداث تأثيرات "التعلم" من التعاون الدولى، هذا لأنّ "انتشار الأفكار والمعلومات الجديدة يمكن أن يؤدى إلى نمط جديد من السلوك ويثبت أنه عامل حاسم هام وصولا لتحقيق التناسق فى السياسة الدولية" (هاس Haas ١٩٩٢)، عندما تواجه الحكومات حالات من الشك وعدم التأكد من صحة أشياء معينة، تتجه لشبكات أساتذة محترفين لهم خبرتهم وكفاءتهم المعترف بها فى مجال معين، وبسرعة تكوّن هذه الشبكات " جماعات معرفية " حيث يشترك هؤلاء الأساتذة الذين استدعوا لعمل إطار للسياسة فى معتقدات معيارية وأخرى عرضية أو غير رسمية، إضافة إلى أفكار وانطباعات عامة عن شرعية وصحة مشاريع السياسة المشتركة، (ألادر وهاس Alder and Haas ١٩٩٢)، ولا تكتفى الجماعات المعرفية بإعطاء شكل وجوهر للاتفاقيات الدولية. ولكنها أيضا تُشكّل الاتفاقيات بطرق تُطوّق وتُحصّن من مراكز الخبراء على المستوى القومى، مما يؤدى لتعاون وتقارب دولى ما كان يمكن أن يحدث بدون تلك الجماعات.

وما يعزز نقل الأفكار بشكل عملى هو تسهيل تنظيمات وتسويات المؤسستين، لكى تنجح سياسة ما، فإنها تحتاج أن يتم الدفاع عنها ودفعها للأمام من خلال

مـؤسـسـة مناسـبـة داخل نطاق الحكومـة فى البـلاد (هـاس ١٩٩٠، و ١٩٩٢)، وفى الحقيقة، فإنّ وكالات التنمية الدولية قد أدركت ذلك من زمن بعيد، ففى الخمسينات من القرن الماضى، شجّع البنك الدولى على إنشاء وكالات للتخطيط، وسلطات للطاقة، وما شابه ذلك داخل نطاق الحكومات الوطنية. كى يتم عزلها عن الضغوط المحلية الأهلية وتحدث تجاوبا مع أفضليات البنك، (كراسنر Krasner ١٩٩٩, ١٤٧)، وفى الستينات، قدّم بنك التنمية الأمريكى ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية دعما فنيا عـزز مكانة وكـالات التـخطيط ومكاتب الإحصـاء المركـزى (سـيكينك Sikkink ١٩٩٩، وتوسى Tussie ١٩٩٥)، وفى السـبـعينات اتفقت الأفكار حول التنمـيـة التى تشـرف الدول عليـها بشكل طبيعى للغاية مع أفكار وزارات التخطيط فيه (سيكينك ١٩٩١، وفينيمور Finnemore وسيكنيك ١٩٩٩، ٢٦٨).

وفى الثمـانينات، لم تجد رغبة البنك الدولى فى دفع التـحـرر التجـارى خطوات للأمـام مجـالا داخل نطاق وزارات التـجـارة التى اسـتمـدت قـوتها وحـصلت على دخل حكومى من التعريفة الجمـركية ورسـوم الاسـتيـراد، وقد عزز البنك الدولى التـحـرر الاقـتـصـادى من خـلال قنـوات أخـرى ليس فـيـهـا مـخـاطرة مـع النظام الحكومى المؤيد لحـمـاية الإنتـاج الوطنى، على سـبـيل المثـال، دعم البنك المركـزى فى المكسـيك التـحرر الاقتصـادى، لاعتقاده بأن هذا قد يساعد فى عملية السيطرة على التضخم المالى، هـذا فـضـلا عن أنّه يسـاعـد فى عـمـلـيـة السـيـطرة على وزارة التـجـارة (هيريديا Heredia ١٩٨٧).

ويدعم الدور "المعرفى" لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى حقيقة أنهما كثيرا ما يقحمون أنفسـهم فى مـواقف الأزمـة التى تكون الحكومـات فـيـهـا مترددة وغيـر واثقة، ولأنّ المؤسستين مسلحتان بالمعرفة الفنية التقنية، فإنهما تدعمان نشـوء "خبراء فنيين" يفهمون ويؤيدون برامج الإصلاح، إنّ كفاءة وصلاحية إعادة جدولة الدين والمفاوضات التى تتم مع البنك الدولى وصندوق النقد الدولى تقيد المفاوضـات وتحولها لمجمـوعة

صغيرة معزولة نسبيا، وتكون النتيجة إعطاء صناع سياسة ووكالات محددة قدرا كبيرا من الفاعلية والقوة، ومن هنا يمكن للبنك أن يعزز مكانة صانعى السياسات الذين يرغبون أن يباشروا تنفيذ سياسات غير شائعة (درازن Drazen ٢٠٠١، وفريلاند Vreelan ٢٠٠٠ d، ورامتشاران Ramcharan ٢٠٠٢، وانظر النشرات الأقدم من ذلك بوتنام Putnam ١٩٩٨, ٤٥٧ ؛ وسبافينتا Spaventa ١٩٨٣، وريمر Remmer ١٩٨٦، وإدواردز وسانتيلا Edwards and Santella ١٩٩٣، وفوبل Vaubel ١٩٨٦، وديكسيت Dixit ١٩٩٦)، وفى الأرجنتين، أعطت علاقات كافالو Cavallo الخاصة مع صندوق النقد والبنك الدوليين فعالية ونفوذا على وكالات أخرى داخل نطاق الحكومة الأرجنتينية، فجعلت منه حارس بوابة دخول البلاد للقروض إضافة للدعم المستمر للمؤسستين. والذى كان له تأثيره الكبير فى إقناع أسواق رأس المال الخاص بمواصلة الاستثمار،

ووراء قصة نشأة " الجماعة المعرفية " إجراءات سياسية داخل نطاق بلاد تتساوى فى أهميتها إن لم تكن تزيد عنها أهمية، كان الإصلاح الاقتصادى خلال الثمانينات يُناقش ويُفنّد بشكل ضخم فى كل البلاد، ولم تكن الأرجنتين أقل شأنا منهم فى هذا المضمار وينعكس هذا فى الكم الهائل من مجموع ما كُتب عن سياسات التعديل الهيكلى خلال الثمانينات (هاجارد وكوفمان ١٩٨٩، ونيلسون إت آل، ١٩٩٤، وريمر ١٩٨٦)، ولم ينجح الخبراء الفنيون أحيانا فى بلاد أخرى فى تنفيذ سياسات التحرر الاقتصادى الجديدة، ومن وقت لآخر، كانت تلك السياسات توضع فى مكانها الصحيح حتى بدون الخبراء الفنيين، فى الأرجنتين، استولت حكومة ديمقراطية جديدة على السلطة من الحكومة العسكرية عام ١٩٨٣، واعتنقت مجموعة سياسات جديدة وخارجة عن الإجماع مما أدى بها للدخول فى مواجهة مع الدول الدائنة لها قبل نهاية عام ١٩٤٤ (بوزاس وكيفمان Bouzas and Keifman ١٩٨٥)، وقبل ذلك، وكما ذكر روبرت كوفمان Kaufman فى تحليله للموقف، كان رجال السياسة الوطنية

هم الذين يشكلون سياسات الأرجنتين من خلال خبراء اقتصاد يحملون وجهة نظر تختلف عن وجهة نظر صندوق النقد الدولى التى كانت تقليدية ومألوفة فى ذلك الوقت (كوفمان Kaufman ١٩٩٠).

وبعيدا عن التقرب من الجماعة المعرفية الجديدة التماسا لحمايتها، حاول صانعو السياسة فى الأرجنتين خلال الثمانينات أن يدخلوا فى مباراة فاصلة مع ممثلى الجماعة المعرفية وذلك بمناشدتهم وزارة الخزانة بالولايات المتحدة والبنك الدولى بطرق متنوعة فى نداءات قدموها لهما بأن يقنعا صندوق النقد الدولى بتليين موقفه، وهذا يخالف ويُبدّل وجهة نظر " الجماعة المعرفية " عن السبب الذى من أجله غيرت الأرجنتين وبلاد أخرى سياساتها الاقتصادية، ويوحى بتحذيرين وتوضيحين هامين فيما يتعلق بالعلاقة بين " المعرفة الفنية " وصنع السياسة.

أولا : وراء كل إجماع فى الآراء، هناك الكثير من نقاط عدم الاتفاق. فى واقع الأمر كثيرا ما يختلف الخبراء الفنيون فى آرائهم حول قيم وأولويات معينة، بل وحتى حول نظريات اقتصادية (كبشتين Kapstein ١٩٩٢)، وهذا الأمر يُصور على نحو أقل مما تقتضيه الحقيقة فى مجموع ما كُتب عن الجماعات المعرفية، علاوة على ذلك، فإنه حتى عندما يتفق الخبراء أو الخبراء الفنيون، فإنّ الإجماع فيما بينهم لا يدفع بالضرورة إلى تنفيذ سياسة معينة، إنّ تقديم تقرير جون آيكنبرى John Ikenberry حول دور الخبراء فى نشأة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى يظهر أنّ النتيجة لم يدفع بها إجماع خبراء كان موجودا من قبل، والأحرى، أنّه قد تم صياغة ما أصبح إجماعا استجابة لمقتضيات وأسئلة صناع السياسة، لقد سيّرت سياسات الخبراء الفنيين ودفعتهم لما أقدموا عليه، وليس العكس (آيكنبرى ١٩٩٢)، وكما تم إظهاره وإثباته فى الباب السابق، فإنّ مهمة صندوق النقد والبنك الدوليين لا تقتصر على النظرية الخالصة والدلائل التجريبية المبنية على الملاحظة والاختبار، إنّ الضغوط التأسيسية والعوامل السياسية تضيف وتساهم فى تحديد رسالة ومهمة كلتا

المؤسستين، وعندما تحاول المؤسستان "بيع" النتيجة " للبلاد المقترضة. فمن المحتمل أنّه حتى تلك البلاد التى تتعاطف مع وجهة النظر العالمية الأساسية للصندوق والبنك سوف ترفض على الأقل بعض عناصر الوصفات العلاجية والقواعد والنظم التى تقدمه المؤسستان لهم.

ولعرض المسألة بشكل أعمق نقول: إنّ الأفكار الفنية تشكل السياسة عندما تظهر صدى وترديدا للمتطلبات السياسية المصاحبة للأحداث وتقدم فرصا للربط بين التقسيمات السياسية القديمة وبناء تحالفات جديدة (كالتى صاغها آيكنبرى ١٩٩٢، ٢٩٣ بأناقة)، إنّ الأفكار تنتشر وتسود ليس لكونها أفضل الأفكار بالمعنى الفنى أو المهنى، لكن لأنها تلبى الاحتياجات الاجتماعية والتنظيمية والسياسية للممثلين الأساسيين للبلاد على أفضل وجه (لاكاتوس وماسجريفودينى وبلوج Lagatos, and Musgrave ،١٩٧٠ Deane ،١٩٧٨ Blaug ١٩٨٧)، فى الثمانينات، قدّم إجماع واشنطون مجموعة من الأفكار البسيطة ورؤية للتنافس والثروة فى المستقبل تروق للمهتمين بالشئون الاقتصادية بشكل بديهى، وحققت هذه المجموعة المميزة للعمليات الفكرية بعدة طرق دور أيديولوجية فى إلقاء اللوم والتنفيس عن الغضب، مما أدى لخلق روح معنوية وتفاؤل بالمستقبل وتولد عنه تضامن أو هوية محددة، وأفسح مجالا للدفاع والتأييد (جيرتز Geertz ١٩٦٤)، وكانوا يلقون اللوم فى أزمة الدين على صنع السياسة فى البلاد النامية بطريقة متواضعة ورديئة، كان يمكن للمستقبل أن يصبح زاهرا بالعناء قصير الأجل من أجل التعديل والإصلاح الذى يؤدى لزيادة نسبة النمو وارتفاعها وسهولة الدخول مجددا لأسواق رأس المال، وتم استبدال الهويات القومية والتكافل القديم بهوية جديدة لرجال الأعمال المغامرين والمقاولين، والتحديث، والاندماج والتكامل مع الاقتصاد العالمى، وتم وضع أولويات لأهداف اقتصادية محددة والدفاع عن سياسات معينة، ولم تقدم الأفكار التحررية الجديدة طريقة واضحة للتعامل مع الأزمة فحسب، إنما قدمت أيضا لغة اجتماعية جديدة بالكامل و أسسا منطقية ومبادئ من أجل الإصلاح (وودز Woods ١٩٩٥).

والسياسة الاقتصادية، مثلها مثل كل السياسات، هى فن الممكن، وصندوق النقد الدولى والبنك الدولى يعملان فى ساحة سوق ليست سوقا من الأفكار فحسب، لكنّه سوق سياسات وقوى اجتماعية، وهما يقدمان أفكارا ووصفات علاجية للمشاكل مبنية (إلى حد ما) على تحليلاتهما الفنية، وهما يعلمان أن السياسات العلية الواقعية تشكلها ضرورات ومقتضيات عملية، والحكومات المقترضة، من جانبها، تكون سياساتها كرد فعل لضغوط سياسية واجتماعية وتأسيسية، وتلتفت بشكل ما لما يُشخّصه خبراء البنك الدولى وصندوق النقد الدولى على أنّه المشكلة القائمة وما يقدمونه باعتباره حلولا عملية قابلة للتنفيذ.

فى الثمانينات شوهت أزمة الدين سمعة السياسات الاقتصادية الدولية التى سبقت إجماع واشنطون وأعادت تشكيل وترتيب الأولويات والقوى الاجتماعية داخل نطاق الدول المثقلة بالديون وغير القادرة على سدادها، وتشبث صانعو السياسة فى الدول النامية بالحصول على حلول جديدة عندما وجدوا أنفسهم ملقين فى خضم الأزمة، وفى هذا السياق، كان للوصفات العلاجية للمشاكل الاقتصادية التى صاغها صندوق النقد الدولى والبنك الدولى جاذبية خاصة بهما، لقد قدّما للحكومات نموذجا جديدا وواءم بين السياسة والموارد الموجودة ووعد بمستقبل من عودة الوضع السوى والنمو الاقتصادى، وحصل إجماع واشنطون على مساندة ودعم المؤسسات المشهورة بخبرتها الفنية ومواردها، وكما ذكرنا آنفا، حصل الإجماع أيضا على دعم ومساندة من قُوى مساومة ومقايضة هامة وفاعلية ونفوذ من جانب الوكالات الدولية،

القدرة على المساومة ومطالبة الحكومات بالإصلاح

يتمتع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بقدرة هائلة على المساومة والمقايضة فى علاقاتهما مع الحكومات المقترضة، أن عملوا فى حكومة المكسيك خلال الثمانينات، "إنّ الشىء الذى يجب أن تفهمه هو أننا لا يمكن أن نناصر ونرعى المسئولين

المكسيكيين" (مقابلة مع كلوديو لوزر وإليوت كارتر Claudio Loser and Eliot Kalter ١٩٩٤)، وبالمثل يتذكر رئيس بعثة صندوق النقد فى أحد البلاد أنّه أخذ معه خبير اقتصاد جيدا جدا من البنك – لكنّه ليس أفضلهم تماما – فى بعثة للمكسيك وأنّه راقب جيمى سيرا بوتشى Jaime Serra Puche المسئول المالى المكسيكى وهو ببساطة ينتقد الفتى بقسوة شيئا فشيئا بأحدث طريقة وأكثرها تقدما، "وكان ختام ما قاله هو أنّ البنك الدولى لو أراد أن يصبح له تأثير فى المكسيك، فإنّ عليه أن "يقدم أفضل العروض" (مقابلة مع رينار ستيكهان Rainer Steckhan ١٩٩٥)، كل هذه الملامح تقلل من قدرة صندوق النقد والبنك الدوليين على " فرض " وصفات علاجية على المكسيك وتجعل حالة المكسيك حالة عسيرة وشيقة فى نفس الوقت عندما نحاول أن نتتبع تأثيرهما ونفوذهما فى المكسيك.

إنّ قصة علاقة المكسيك الوثيقة بصندوق النقد الدولى والبنك الدولى، والتحول الكائن فى نفس العصر فى السياسة الاقتصادية الأجنبية يغطى أربع فترات زمنية (١٩٧٦-١٩٨٢، و ١٩٨٢– ١٩٨٨، و ١٩٨٨– ١٩٩٤، و ١٩٩٤ وما بعدها)، وهذا يقدم مراحل مفيدة يمكن وصف تلك العلاقة من خلالها، وتوحى الدلائل على أنّ المفاوضات مع صندوق النقد والبنك الدوليين كان لها تأثير صعب وصفه أو تصوره لكونه دقيقا وحساسا، إذ إنها كانت تتم وكأنهما يقدمان ميزات تذهب البلاد فى أغلب الأحوال إلى المؤسستين بمطالب أو عروض عندما تصبح فرصة وصولهم لموارد مالية بديلة ضئيلة.[1]

---

(١) من الطبيعى أنّ هذا يعنى أنهم لا يملكون ما يكفيهم من الاحتياطى الأجانب (بيردBird ١٩٩٦) . يناقش رجال الاقتصاد النطاق الذى تتجه البلاد فيه لصندوق النقد الدولى عندما يزداد العجز فى ميزان المدفوعات عندهم (قارن سانتيلا Santaella ١٩٩٦، جولدنشتايل ومونتيل Goldstein and Montiel ١٩٨٦، مقابل نايت وسانتيلا Knight and Santaella ١٩٩٧، و كونواى Conway ١٩٩٤، وإدواردز وسانتيلا Edwards and Santaella ١٩٩٣).

إنّ قروض البنك الدولى وصندوق النقد الدولى أقل جاذبية عن قروض القطاع الخاص لأنّ لها شروطا كثيرة تُلحق بها منها الشروط الرسمية القاسية المرتبطة بها والضغوط غير الرسمية التى تفرض على خطتها والهدف منها، وتنفيذها وتدبير الحصول عليها فى نطاق برامج ومشاريع، من أجل هذا نجد أنّ الحكومات التى تتجه لمواجهة صعوبات اقتصادية عازفة فى معظم الأحيان عن اللجوء للمؤسستين - لنتذكر حقيقة أنّ سنة ١٩٩٧، كانت كوريا الجنوبية مصرة على ألا تلجأ لصندوق النقد الدولى، ووافقت كوريا الجنوبية أخيرا فقط تحت ضغط قوى من الولايات المتحدة على الاجتماع مع أكبر المسئولين فى صندوق النقد الذين أُرسلوا بصفة رسمية فى آخر لحظة إلى سيول (بلوشتاين Blustein ٢٠٠١).

وعندما يحدث أن يلجأ أى بلد إلى البنك الدولى أو صندوق النقد الدولى فإنّ هذا يفتح أمامهما ولأقوى أعضاء حكوماتهما عددا من الفرص باستخدام تأثيرهما ببراعة من خلال العقوبات والغرامات والشروط القاسية المرتبطة بالقروض الخارجية والأنباء التى يحصلان عليها عن التجارة والشئون الخارجية، وبإمكان المؤسستين رفضهما لإقراض البلد، وبذلك تحرمه من موارد الطوارئ الذى يسعى البلد للحصول عليها، علاوة على ذلك، فإنه عندما ترفض المؤسستان طلبا للمساعدة، فإنّ تصرفهما يحمل نوعا ثانيا من العقوبة يوجه للبلد الذى طلب المساعدة، إنّ رفضهما لمنح أى بلد قرضا يفسره كثير من المستثمرين الآخرين على أنّه عدم رغبة من جانب المؤسستين باعترافهما بمصداقية السياسات الاقتصادية وإمكانيات واحتمال دوام استقرار ذلك البلد اقتصاديا، ويمكن أن يرسل هذا الوضع رسالة قوية للأسواق ولمقرضى أموال مرتقبين آخرين، فى الواقع، سوف تسعى بعض البلاد للحصول على إثبات إيجابى حتى فى حالة عدم وجود قرض على أمل أن يُحفز ذلك على الحصول على قرض من مكان آخر.

عندما يُقدم قرض لبلد ما، فإنّه يرافقه شروط قاسية تُفرض على ذلك البلد، عمليا، تتضمن هذه الشروط بعضا من الطلبات الرسمية وطلبات أخرى غير رسمية،

يلحق البنك الدولى طلبات قاسية من خلال اتفاقيات غير رسمية تتعهد الدول المقترضة فيها بتنفيذ إجراءات محددة، وحتى منذ ثلاثة عقود مضت، وكما يقدم ميسون وآشر، مؤرخا البنك الدولى تفاصيل بذلك، تعود البنك أن يُلحق شروطا واضحة محددة مع "رسائل إضافية" تبين توقعات البنك من ممثلى الحكومة المقترضة حول أمور أقل رسمية عن تلك التى تغطيها العهود والمواثيق الرسمية، وتبين أيضا توقعاته "لتفهُّمٍ شفهى غير مكتوب فيما يخص الالتزامات المتبادلة بين المقرض والمقترض" (ميسون وآشر ١٩٧٣، ٤٢٠).

وتوصف شروط صندوق النقد المرفقة بالقرض عبر نطاق واسع بأنها شروط تتراوح بين شروط " قاسية " وأخرى " هيِّنة " وتصف الشروط القاسية إجراءات لابد أن تتولى البلاد المقترضة تنفيذها كى يمكنها الحصول على أى مبالغ مالية، وتتضمن هذه الشروط بشكل نموذجى متكرر " إجراءات مسبقة " و " معايير رأداء " يتم تحديدها فى الاتفاقيات الرسمية، ويمكن أن يتم التنازل عن هذه الشروط عندما يعتبر الصندوق أنّ الإخلال البسيط للأهداف المتفق عليها ذو طبيعة قابلة لأن تُعكس وتعود بالأمور لوضعها الطبيعى، أما الشروط الهينة غير القاسية فهى تعود على مجموعة كبيرة من عناصر أخرى يأخذها صندوق النقد فى الحسبان عندما يقرر ما إذا كان سوف " يتم " المراجعات الضرورية التى يسمح بعدها بتمويل كل جزء من أجزاء القرض أم لا.

وتشمل هذه الشروط الميسرة الهينة أشياء مثل علامات بارزة للبنية الاقتصادية للبلد المقترض، ومثيرات ومُنبهات دلالية، وتعهدات عامة فى خطاب النيّة الذى يقدمه البلد المقترض (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٢).

وعند صياغة الشروط المرفقة بالقروض، يمكن أن تكون موارد المؤسستين و"خبراتهما" شروطا ساحقة ومربكة للغاية، إنّ الوزن الفنى للتحليلات التى يقدمها العاملون فى الصندوق والبنك الدوليين يؤذى النقاد ويعوق عملهم بشكل بيّن، وبنص كلمات إحدى الدراسات، إنّ الممثلين الوطنيين ببساطة لا يمكنهم الدخول فى منافسة

مع خبرة وحنكة ودراية (أو " وزن " و" عمق ") العمل الفنى للمؤسستين الماليتين الدوليتين : " إن أحد المعالم الهامة للقدرة على الجدال مع الممثلين الدوليين هو استخدام الكفاءة الفنية والأبحاث كاستراتيجية فى التفاوض حول السياسة مع الإدارة المحلية وأهل الفكر الذين يشكلون الطليعة الفنية والسياسية والاجتماعية فى البلد،لقد أربك بشدة فرض المعايير الفنية والتركيز الشديد على الأبحاث التفصيلية والكمية حول المشاكل وشيكة الحدوث مديرى الإدارة الوطنيين فى البلاد المقترضة(كاسترو وألفذان Castro and Alfthan ١٩٩٦، ١٨)، وفى حالات كثيرة يجد المسئولون المحليون الذين يودون تقديم توصيات حول السياسات البديلة صعوبات جمّة فى مجاراة نوع العمل الفنى الذى يعده صندوق النقد والبنك الدوليان ومضاهاته، إنّ اقتراح إيجاد بديل ينطوى على إجراء عملية طويلة وشاقة فى الإعداد لمواجهة ما يخطط له الفنيون فى الصندوق والنقد الدوليين.

وعندما يتم الاتفاق على قرض ما، يراقب صندوق النقد والبنك الدوليان الشروط المرفقة بالقرض ويشرفان على تنفيذها، ويكون لهما سلطات رسمية لتطبيق الجزاءات على البلاد المقترضة لو استدعى الأمر ذلك، ولو تخلفت بلد ما عن تنفيذ برنامجها أو مشروعها المتفق عليه يصبح بإمكان المؤسستين تعليق أو إلغاء عمليات الإنفاق على القروض (يكون الإنفاق مشروطا بوجود دلائل على تنفيذ الشروط)، ويمكن فرض جزاءات أشد وطأة على البلاد المقترضة إذا تخلفت عن سداد مستحقات المؤسستين، بالنسبة لصندوق النقد الدولى يتم تغطية هذه المسألة من خلال السياسة التى يتبعها مع المتأخرات، وبالنسبة للبنك من خلال سياسة عدم تراكم الديون، إضافة لهذا، فإنّه وحتى أواخر الثمانينات، كانت المؤسستان تمتنعان عن تمويل البلاد إذا ما تخلفت عن التزامات سداد المستحقات الأوسع مدى للقطاع الخاص.

إنّ سلطة الصندوق والبنك فى طلبهما الإصلاح من الحكومات سلطة لها أهميتها، إنّهما لا يقدمان قروضا لنسب كبيرة من تمويل التنمية الكونية لكن توقيت

قروضهما يعطيانهما فعالية ونفوذا كبيرا، إذ إنهما يقدمان القروض فى أوقات يكون أمام البلاد فيها مصادر قليلة للغاية لتمويل مشروعاتها، وبرغم هذه الميزة، فمن السهل المبالغة فى سلطتهم ونفوذهم.

ويستشهد صانعو السياسة والمعاقون دائما بالموافقة على النشر فى ظل رقابة رسمية من المؤسستين وذلك كإشارة هامة للمستثمرين فى القطاع الخاص، مع أنّ دلائل التأثير الحافز لاتفاقيات صندوق النقد فى الحقيقة تُعتبر دلائل غامضة فى أحسن أحوالها (مودى وسرافيا، Mody and Saravia ٢٠٠٣، وكوتاريللى وجيانينى، Cottarelli and Giannini ٢٠٠٢، وموسلى Mosley ٢٠٠٠).

وعندما يكون لبلد ما تأييد ودعم قوى من حامل أسهم كبير داخل نطاق صندوق النقد والبنك الدوليين، يمكن أن يؤثر ذلك فى مجموعة السياسات التى يستطيع الصندوق والنقد اقتلاعها من الدولة المقترضة، وكما كان الحال فى مسألة روسيا، قد تكون الدولة التى تحتاج لقرض أقل اضطرارا على الموافقة إذا كان حاملو الأسهم الكبار فى مجلسى إدارة البنك والصندوق على استعداد لممارسة ضغط غير رسمى لضمان " تفهم " أكثر للاتفاقيات والشروط، بمعنى آخر، عندما تتعرض المصالح الأمنية والاقتصادية للقوى الكبرى للخطر، فقد تجد هيئة العاملين بالصندوق والبنك أنفسهم وقد كُبح جماحهم، وبالمثل، عندما تطرح أزمة بلد ما تهديدا للنظام المالى الدولى، فقد تجد حكومته أنّ أمامها مهلة أكبر حيث إن المؤسستين تكونان تحت ضغط مماثل كى تجد حلا سريعا - وهنا يمكن تعديل مجموع الاقتراحات المعتادة المطروحة للمناقشة والقبول.

إنّ إمكانية حصول الصندوق والبنك على معلومات عن الدول المقترضة أمر غاية فى الأهمية، لأنّ قدرتهما على إنشاء القروض وعرضها على الدول ومراقبتها وتنظيمها للشروط الملحقة بالقرض تعتمد على هذه المعلومات، ومع ذلك فعلى كل مؤسسة منهما أن تتفاوض حول قدر ما تمنحه الدول المقترضة لها من حرية الوصول إلى المعلومات

الهامة، والمناظرات الدائرة حول السياسة التى تتبعها تلك الدول، والمسئولين الذين يتخذون القرارات فى تلك البلاد، إنّ الحكومة التى تريد أن تمنع أو تحد من دور أى من المؤسستين الدوليتين يمكنها ببساطة أن تغلق حرية الدخول للمعلومات، وإن يكن ذلك يتم فى حالات كثيرة بوضوح على حساب علاقاتها مع هيئة العاملين بالصندوق والبنك، على سبيل المثال، قبل عام ١٩٨٣كان البنك الدولى يصاب باستمرار بحالة من الإحباط من الحكومة المكسيكية التى حرمته من الحصول على معلومات عن قطاعات هامة من اقتصاد البلاد، وفى الشهور التى وصلت بالمكسيك لأزمة الدين سنة ١٩٨٢، لم يكن لدى البنك الدولى (الذى كان يتعرض لخسارة كبيرة مع المكسيك) فعليا أى معلومات على الإطلاق عن دين المكسيك العام فى الخارج (مقابلات : كنوكس Knox ١٩٩٥، وهوسين"حسين " Hussein ١٩٩٥، وبنسواجن Binswagen ١٩٩٥)، ادعت الحكومة ظاهريا أنّ الإحصائيات قد تأخرت بسبب مشاكل فى الكمبيوتر، على أى حال كان من الصعب على البنك أو الصندوق وقد حُرم أى منهما من الحصول على المعلومات المطلوبة أن يؤدى مهمته، وأن يقدم استشارته للمكسيك بشكل معقول فى المجالات السياسة الاقتصادية الرئيسية.

ويمكن لطبيعة الوصول لمعلومات بطريقة أكثر دقة وبراعة أن تُسهل من مهمة صندوق النقد والبنك الدوليين، استطاع كلا الجانبين ولمدة طويلة أن يتفاوضا سرا بشكل شبه تام(أصبحت كل الدول الآن تحت ضغط كى تسمح للصندوق والبنك أن يكشفا عن محتويات الاتفاقيات)، وكانت النتيجة صياغة علاقة ضيقة بين هيئة العاملين فى المؤسستين والمسئولين الكبار للغاية فى وكالات اقتصادية محددة (عادة وزارات مالية وبنوك مركزية)، ويعزز تلك العلاقة ويوطدها بالدخول المميز لكل جانب للمعلومات، وكان الصندوق والبنك يكتسبان حق الدخول للمعلومات من خلال علاقات خاصة مع المسئولين الذين كانوا يستفيدون بدورهم من حقيقة كونهم صانعى السياسة الوحيدين الذين لديهم معلومات كاملة عن المفاوضات ومكانة هيئة العاملين

فى البنك والصندوق الدوليين، وقد أعطاهم ذلك دورا خاصا للحراسة وجها لوجه مع بقية الحكومة، وبذلك يمنحون سلطة للأفراد والوكالات الذين يتعامل معهم الصندوق والبنك بشكل مباشر تماما.

ويستحوذ الصندوق والبنك على نفوذ وفاعلية كبيرة فى مواجهة الأزمات، الأمر الذى يجبر الحكومات أن تلتمس المساعدة منهما، لكن هذا لا يعطى أيا من المؤسستين سلطة فرض علاج لمشاكل تلك الدول يكون قادما من واشنطون، والأحرى فإن مهمتهما يجب أن تبدأ بالبحث عن صانعى سياسات متجانسين وناظرين بعين العطف للدولة صاحبة المشكلة المالية، أو أن تقنع القواد الموجودين بضرورة إجراء إصلاحات محددة.

إيجاد محاورين متعاطفين و متجانسين

عندما يُسهم الصندوق والبنك فى الخبرة الفنية، وعلم المنهج، والفهم الاقتصادى التقليدى الرشيد للمشاكل وإيجاد الحلول لها مع المسئولين فى البلد المقترض، تزداد قدرتهما على نقل الأفكار (أو دعمها وتقويتها)، وكما قدمنا من تحليل فى الباب الثانى، فإنّ مجموعة عمليات فكرية مهنية محددة تسيطر على عمل الصندوق والبنك وتشرف عليه، وعندما تقابل هذه المجموعة مسئولين آخرين يشاركونهم نفس المجموعة من العمليات الفكرية المهنية كطريقة لإدارة المشاكل الاقتصادية والسياسية، تصبح مهمة الإقناع جهدا مشتركا تُكون فيه هيئة العاملين فى المؤسستين مع صانعى القرار الوطنيين المحليين المتعاطفين والمتجانسين فريقا واحدا يقنع الآخرين بما يتفقون عليه من آراء.

وهناك حالتان تعودان للستينيات والسبعينيات من القرن العشرين تلقيان الضوء على الطرق التى اعتمدت المؤسستان الدوليتان والمانحون الأجانب فيهما على العلاقات

مع مسئولين محددين كان بإمكانهم بالتضامن فيما بينهم صياغة مشروعات أو سياسات اتفقوا عليها جميعا، وتدل الحالتان أنّ المسألة ليست مجرد مسألة إيجاد صناع سياسة من ذوى الشخصيات المتميزة، إنّ ما يساويهم أهمية وتأثيرا هو الهياكل الحكومية التى يعمل صناع السياسة هؤلاء فى نطاق حكوماتهم، والدوافع البيروقراطية والسياسية التى يواجهونها، الحالة الأولى هى حالة الهند، وذلك عندما أجبرت القدرة الهائلة لصناعة السياسة الاقتصادية القومية فى الهند، والإحساس المتوهج بالسيادة والاستقلال صندوق النقد والبنك الدوليين بكل فاعلية ونشاط، ولمدة طويلة على البحث الجاد والعمل مع محاورين متعاطفين و متجانسين.

فى بداية الستينات عملت الإدارة فى الولايات المتحدة عن كثب شديد مع البنك الدولى لإنشاء ما أصبح يُسمى فيما بعد " الاتحاد المالى (كونسورتيوم) لمساعدة الهند " ونتج عن تعاون تم بعد ذلك عن إرسال بعثتين من الخبراء إلى الهند لدراسة سياساتها الاقتصادية : "لثلاثة رجال الحكماء" بقيادة أوليفر فرانك وذلك عام ١٩٦٠، وبعث بيل Bell فى منتصف الستينات، وأسفرت البعثة الأخيرة عن ضغط كاف على صانعى السياسة الهنود من أجل الإصلاح الزراعى، وتحرر وسائل السيطرة الصناعية والتجارية، وتخفيض قيمة الروبية الهندية، وكانت الهند قد تعرضت لتدهور فى ميزان المدفوعات سبّبه غزارة الرياح الموسمية فى موسمين متتالين، وحربان – مع الصين سنة ١٩٦٢، ثم مع باكستان سنة ١٩٦٥، وكانت النتيجة زيادة فى اعتماد الاقتصاد الهندى على المساعدة الأجنبية والقروض (جوشى وليتل Joshi and Little ١٩٩٤، ٤٩).

واستخدم صندوق النقد الدولى والبنك الدولى والولايات المتحدة وعودا جماعية بتقديم معونات خارجية لإقناع الهند بتخفيض قيمة الروبية وترشيد إعانتها المالية لتعريفاتها الجمركية وصادراتها، وكان الدعم الوطنى لتخفيض قيمة العملة ضئيلا (جوشى و ليتل ١٩٩٤، ٤٩)، ومن ثمّ وقع اللوم على ضغوط البنك الدولى نتيجة لهذا

التأثير السلبى الذى أدركه الجميع لذلك الدعم الوطنى الضئيل (فرانكل Frankel ١٩٧٨ ، وثابار Thapar ١٩٩١، ولويس ١٩٩٧)، وربما فكر صندوق النقد مليا فيما بعد بكثير أنّ النتيجة كانت حركة ارتجاعية سياسية عنيفة مفاجئة أساءت لاسم الإصلاح ونتجت عن مدة زمنية مقدارها خمسة عشر عاما قبل أن يمكنهم محاولة معاودة الإصلاح من جديد (كروجر Krueger ٢٠٠٣)، فى الواقع حدثت محاولات للإصلاح بالتفاهم والتشاور مع صندوق النقد الدولى بعد ذلك بحوالى تسع سنين فى الهند.

ما يهمنا هنا هى الظروف التى تمكن فريق العمل بالبنك الدولى من خلالها فى الأصل من إقناع الحكومة بالقيام بالإصلاح، تركز وسائل استعادة الأحداث الماضية لعمل البنك الدولى فى الهند خلال الستينات تركيزا مكثفا على المحاورين المتمكنين المتعاطفين والمتجانسين وذوى الكفاءة الفنية الموجودين داخل نطاق الحكومة الهندية (لويس ١٩٩٧، وكابور إت آل ١٩٩٧، ٢٩٣ - ٩٨، ٤٦٣- ٦٧)، لقد عزز هؤلاء المحاورون الشعور بالنجاح والتعهد والالتزام المستمر فى التعامل مع إدارات البنك الدولى وصندوق النقد والولايات المتحدة، وكان سى سوبرامانيام C.Subramaniam وزير التغذية والزراعة فى الهند من عام ١٩٦٤ وحتى ١٩٦٦، مهندس سياسة الإصلاحات الزراعية الذى كان البنك الدولى يرغب فى توليه هذه المهمة، ولقد تتبع أشوتوش فارشنى Ashutosh Varshney معتقدات الوزير الخاصة بالزراعة الهندية وهو الذى صوّر ذروتها فى مجسم زراعى كان تتمة لتفكير البنك الدولى حول هذه القضايا (فارشينى ١٩٨٩).

وما كان يوازى فهم واستيعاب نموذج البنك الدولى هذا فى الأهمية هو البيروقراطية والطريقة التى نشأت بها قاعدة سوبرامانيوم التأسيسية - سكرتارية رئيس الوزراء فى الوقت الذى كان يتم فيه ترويض لجنة التخطيط المهيمنة (فارشينى ١٩٨٩)، كان سوبرامانيوم قادرا على أن يشد إلى جانبه عناصر نقدية لدعم الحزب

وتمويل إصلاحاته، ولإنشاء قاعدة من الزملاء المتجانسين المتعاطفين، وكانت هذه هى المجموعة التى عمل معها البنك الدولى بنجاح.

وبمجرد إنشاء علاقة مع صانعى السياسة الأساسيين. تمكنت الوكالات الخارجية من استخدام تلك العلاقة بحذر وحكمة لإيجاد طرق يمهدون بها لحل المشاكل، ومن منظور رسمى، يقدم جون لويس Hohn Lewis الموظف المسئول فى وكالة التنمية الدولية للولايات المتحدة تفصيلا للطريقة التى توجهت بها الولايات المتحدة والبنك الدولى لسوبرامانيام سنة ١٩٦٥كى تضع حدا لورطة أو مأزق المعونة، ونتج عن المفاوضات السرية التى شملت الرئيس جونسون معاهدة سرية وافق فيها الوزير الهندى على تنفيذ تعهدات سياسة محددة - رغم اعتراضات زملائه من الوزراء - فى مقابل عدم إلغاء معونة الولايات المتحدة (لويس ١٩٩٧، ١١٣).

إنّ إيجاد المحاورين المناسبين فى القضية الهندية لم يكن يعنى أنّ البنك الدولى، أو أى وكالات خارجية أخرى، تمتع بتقدم سهمى ومباشر ولا يعترضه أى عقبات مع الهند، لقد بدا أنّ تعامل هيئة العاملين فى البنك مع المحاورين الهنود كان يتأرجح بين الاحترام والإحباط، فى الواقع، فإنّ فى تاريخهم مع البنك سنة ١٩٧٣، ما كتبه ميسون وآشر أنه قبل نهاية الستينيات " ما كان يُنظر إليه من قبل على أنه امتياز فنى فى الهند كان يتصف بأنّه غطرسة نظرية غير عملية (ميسون وآشر ١٩٧٣، ٦٨٣).

فى بداية السبعينات، حددت مبادئ حزب الشعب الأمريكى المتطرفة سياسات الهند الاقتصادية وذلك عندما أحاطت السيدة أنديرا غاندى نفسها بالمتطرفين "الراديكاليين" عقب فوزها باستسلام غير مشروط و شديد الوطأة من جانب باكستان عندما هاجمت الهند جوا فى ديسمبر ١٩٧١، لكنّ مبادئ حزب الشعب الأمريكى المتطرفة كان عمرها قصيرا، لقد ساهمت إساءة إدارة إمدادات الطعام وصدمات أسعار البترول سنة ١٩٧٣ و ١٩٧٤، فى الفوضى السياسية والاقتصادية التى دفعت السيدة غاندى لتغيير منهجها.

وفى عام ١٩٧٤، جمعت السيدة غاندى حولها قوة عمل من بيروقراطيين كبار فيما بين عدة وزارات كى يبتكروا سياسة جديدة مناهضة للتضخم المالى، وقدم هؤلاء الخبراء الفنيون إجراءات ضرائبية ومالية جعلت التضخم تحت السيطرة وخفضت خلسة من قيمة العملة بنجاح، وذلك بالمناورة فى السوق التجارى فى سلة العملة التى كانت قيمة الروبية مثبته فيه (جوشى وليتل ١٩٩٤، ٥٤ - ٥٦)، وكانت إحدى نتائج هذه السياسات الجديدة إعادة صياغة العلاقات مع صندوق النقد والبنك الدوليين، وفى ١٩٧٢-١٩٧٣، لم تتلق الهند أى مبلغ دائن من صندوق النقد وتلقت قروضا متعددة الأطراف مقدارها ٤٧٣مليون دولار أمريكى، وفى ١٩٧٤-١٩٧٥، حصلت على إذن بإدخال ٥٢٢مليون دولار أمريكى من صندوق النقد و ٩٦١ مليون دولار أمريكى من القروض متعددة الأطراف ثم ارتفعت إلى ١,٢٩ بليون دولار فى العام التالى (جوشى وليتل ١٩٩٤، ١٣٧).

فى الهند عندما دفع الفشل صانعى السياسة للبحث عن منهج جديد فى الاقتصاد، اكتسب البنك الدولى وصندوق النقد الدولى فرصا ملائمة للاشتراك فى مناظرات السياسة، ومع ذلك تمكنت المؤسستان من استخدام تلك الفرص بطريقة فعالة حيثما كان المحاورون المتجانسون المتعاطفون مستعدين للعمل معهما، وكان هذا يعنى أنه على المؤسستين أن يكيفا استشارتهما وطموحاتهما بحيث تتلاءم مع جدول أعمال الهند الاقتصادى الوطنى، وكانت تلك الفرص فعالة لأقصى درجة عندما كانت جماعة صغيرة هى التى تصنع السياسة المتبعة وهم معزولون نسبيا عن النظام السياسى الأوسع، وقد أثرت مجموعة عوامل مماثلة فى العلاقات مع إندونيسيا.

وتقدم إندونيسيا حالة أخرى أصبح البنك الدولى وصندوق النقد الدولى متورطين فيها خلال السبعينات من القرن الماضى، وقد أقامت أسبقيات الولايات المتحدة الإستراتيجية الستارة الخلفية لتورطهما هذا، كان نطاق عمل المؤسستين الدوليتين فى إندونيسيا يعتمد على علاقاتهما مع المسئولين الحكوميين، وكما هو الحال مع

الهند، تم تكوين الاتحاد المالى، وكان فى الأصل يُسمى المجموعة الحكومية عن إندونيسيا، ثم سُمّى فيما بعد "المجموعة الاستشارية عن إندونيسيا" بغرض تجميع المانحين الغربيين والمقرضين إندونيسيا، وتشكل تحت هذه المظلة عدد أكبر من شراكات عمل محدد.

انضمت إندونيسيا لصندوق النقد الدولى عام ١٩٦٧وطُلب منها القيام بسلسلة من الإصلاحات الاقتصادية بتوجيه الاقتصاد نحو الصادرات والحد من عجز ميزانية البلاد، مستهلة بذلك فترة من التأثير الهام لصندوق النقد الدولى على السياسة الاقتصادية (سوتون Sutton ١٩٨٢)، ومن ثمّ نشأت صداقة حميمة بين هيئة العاملين فى الصندوق والبنك الدوليين ومحاوريهم فى الحكومة الإندونيسية – وهم مجموعة من شباب خبراء الاقتصاد تلقوا تدريبهم فى الولايات المتحدة (أو خبراء فنيون،، كما اصطلح على تسميتهم فيما بعد)، وكان الجنرال سوهارتو هو الذى أدخلهم فى حكومته (ماكلينتاير MacIntyre ١٩٩٣، ويون Yoon ١٩٩١، وسوساسترو Soesastro ١٩٨٩) ، وفى عام ١٩٦٨، أقام البنك الدولى " بعثة مقيمة فى إندونيسيا " (أول ترتيب من نوعه يقوم به البنك الدولى)، وبهذا دعّم العلاقة الوثيقة التى كانت موجودة بين البنك ونظائره من الإندونيسيين، وبعد ذلك ضاعف البنك من قروضه بسرعة خلال السبعينيات وأعطى أكبر عضو مرتبة فى هيئة العاملين من بعثته فى جاكارتا سلطات غير مسبوقة لتقديم القروض وتقديم تقاريره لرئيس البنك الدولى مباشرة (إدارة تقييم العمليات ١٩٩٩، وكابور، ولويس، وويب Kapur, Lewis and Webb ١٩٩٧، ٤٦٧–٧١)، وكان البيروقراطيون لهم أهميتهم فى الجانب الإندونيسى حيث إنهم استخدموا ما لديهم من قدر كبير من السلطة فى السياسة الاقتصادية بسبب النظام الُدولاتى المتمركز بشدة الذى نشأ فى عهد سوهارتو، والذى يقوم بتبادل السلع والخدمات مقابل تلقيه دعما سياسيا (ماكلينتاير ١٩٨٩).

فقد الصندوق والبنك درجة من درجات التأثير بمجرد أن فقد محاوروهم من الخبراء الفنيين الإندونيسيين بعضا من مركزهم وسلطتهم الخاصة عندما تغيرت

القيود التى واجهتها إندونيسيا فى أواخر السبعينات، ومع ذلك، وحتى فى نطاق "العلاقة الخاصة" بين الحكومة والبنك الدولى، كانت هناك عوائق، وكما ذكرت تقارير فيما بعد فى تقييم رسمى حول علاقة البنك الدولى مع إندونيسيا : " خلقت تلك العلاقة الخاصة موقفا لم ينجح البنك من خلاله فى إقناع الحكومة أن تنتبه إلى بعض الرسائل الهامة للبلاد بشكل حاسم وإن كانت لا ترحب بها أو تتقبلها بسرور، هذا إذا تجاوزنا عن فرض سياسات غير مرغوب فيها، خشية قطع العلاقات" (إدارة تقييم العمليات ١٩٩٩، ١٦)، وحدث نفس الشىء فيما بعد فى المكسيك (انظر الباب الرابع).

ومن المهم أن نتذكر أنّ البنك الدولى يعتمد على إقراض بلاد من أمثال إندونيسيا التى يمكنها أن تستدين وتسدد ديونها، وبالتالى فهو يخلق فرصا للبنك بإقراض مبالغ كبيرة، كما يدر للبنك دخلا صافيا من أنشطة إقراضه، وبالإضافة لذلك، فإنّ سجل إندونيسيا المثير للإعجاب والخاص بالنمو الاقتصادى وتقليل حالة الفقر اعُتبر أنّه يضيف بريقا ورونقا لسمعة البنك.

ويمكن إيجاد عناصر العلاقات التى تم صياغتها مع الهند وإندونيسيا فى عمل صندوق النقد والبنك الدولى مع بلاد دولاتية أخرى كثيرة متحالفة مع الغرب كوّن البنك الدولى و/أو صندوق النقد الدولى علاقات وثيقة معهم خلال أواخر الستينات والسبعينات : منهم على سبيل المثال تركيا والمكسيك وإيران (خصوصا فى أواخر السبعينات)، والفلبين، وكانت العلاقات القوية قد نشأت فى البداية مع مجموعة محددة من شباب الخبراء الفنيين، وقد عززت المصاعب والمشاكل الاقتصادية من فعالية الأفكار والموارد التى يقدمها صندوق النقد والبنك الدوليان، ومع ذلك، فبمجرد أن فقد الخبراء الفنيون تأثيرهم على الحكومة، فقد الصندوق والبنك أيضا درجة من فعاليتهما وتأثيرهما، من أجل هذا نحتاج لدراسة المؤسسات السياسية التى إما أن يصعد فيها قدر الخبراء الفنيين أو يهبط هذا القدر فيها.

رأينا أنّ نجاح صندوق النقد والبنك الدوليين يصبح شبه محقق عندما يتم اتخاذ صنع القرار الاقتصادى عن طريق النخبة التنفيذية المختارة أو المعزولة فى قمة بيروقراطية (الموظفين الإداريين فى) الحكومة، وهذا لا يقتضى ضمنا أن الحكومات الفاشستية التى يخضع فيها الفرد وحقوقه خضوعا كاملا لمصلحة الدولة تُعد أفضل فى السعى من أجل تحقيق إصلاح اقتصادى عن الحكومات الديمقراطية (يقدم سيروى وإنكيليس Sirowy and Inkeles ١٩٩٠، وبريزيورسيكى ليمونجى Przeworski and Limongi ١٩٩٣، وهيليويل Helliwell ١٩٩٤، استعراضا ونقدا لهذه المناظرة)، ومع أنّ الدراسات الأولى توحى بأنّ الحكومات الفاشستية كانت تتولى تنفيذ تعديل اقتصادى " صارم " بأسرع وأسهل من الحكومات الديمقراطية (هاجارد وكوفمان Haggard and Kaufman ١٩٩٢)، فإنّ الدراسات التى تلت ذلك تختلف مع هذا الرأى (هيلمان Hellman ١٩٩٧ ، وجويس Joyce ٢٠٠٤)، وفى النهاية، فإنّ الدراسات حول نظام الحكم الفاشستى مقابل نظام الحكم الديمقراطى لا تقول لنا تحت أى ظروف يغلب الاحتمال بإمكان مباشرة وتنفيذ الإصلاح الاقتصادى (هاجارد Haggard ١٩٨٦، وريمار Remmer ١٩٨٤، وجيديس Geddes ١٩٥٥، وإدواردز Edwards ٢٠٠٣)، لكنّ الهياكل السياسية الجوهرية تؤثر تأثيرا فعليا عندما يغلب أن يكون - وحيثما يكون - لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى تأثيرهما البالغ.

فى بعض النظم السياسية يتم استبعاد السياسة الاقتصادية عن جلبة السياسة وضجيجها، وهذا يعطى صندوق النقد والبنك الدوليين مجالا أكبر لإقناع المحاورين ذوى الكفاءة الفنية بالعمل معهما، وهناك عدة طرق يمكن من خلالها عزل صانعى السياسة الاقتصادية عن باقى النظام السياسى، والسماح لهم بالسعى الحثيث لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية بالتعاون الوثيق مع صندوق النقد والبنك الدوليين بقدر قليل نسبيا من التقييد والإكراه، وبوضوح تام، فإنّه فى أوقات الأزمات

الاقتصادية، يكون للسلطة التنفيذية مجال أكبر فى اتخاذ القرار (هاجارد Haggard ٢٠٠٠)، أو كما عبّرت عنه كلمات المندوب الأول للمدير الإدارى لصندوق النقد الدولى إنّ الأزمة يمكن أن ترجئ مؤقتا " العمل السياسى كالعادة " وتمد الحكومة " بقدر كبير من الحرية - أكبر مما هو معتاد فى العمل السياسى - تتولى فيه مباشرة وتنفيذ الإصلاحات"، علاوة على ذلك،" قد تتمتع الحكومات الجديدة بشىء من الميزة، لاسيما الحكومات الديمقراطية التى تدخل السلطة ومعها تفويض بالتغيير" (كروجر ٢٠٠٣)، ويمكن أيضا عزل صناعة السياسة الاقتصادية عن الإجراءات السياسة الأوسع نطاقا من خلال تفويض لوكالات متخصصة كالبنوك المركزية المستقلة (كوكيريمان، وويب، ونيابتى Cukierman, Webb, and Neyapti ١٩٩٢، وإيجفينجر ودى هان Eijffinger and de Haan ١٩٩٦)، وهياكل شبه قضائية لإدارة قضايا السياسة التجارية (هول ونلسون Hall and Nelson ١٩٩٢)، وإجراءات الميزانية المركزية (أليسينا وبيروتى Alesina and Perotti ١٩٩٦ ؛ وبيروتى ١٩٩٧؛ وهى توصف بأسلوب بليغ بارع الإيجاز فى هاجارد Haggard ٤٢،٢٠٠٠).

وعندما تُصنع السياسة الاقتصادية فى معظمها داخل نطاق جزء من البيروقراطية، فلابد لنا من أن ننقب عن المعلومات داخل البيروقراطية كى نكتشف تحت أى ظروف يغلب فيها على صندوق النقد الدولى والبنك الدولى إلى أبعد الحدود أن يجدا محاورين يرحبون بالعمل معهما أو أن يقنعا هؤلاء المحاورين بآرائهما، لأنه داخل المؤسسات الحكومية، يتأثر وقع أفكار أو أيديولوجيات محددة بأنماط من التطويع والإدارة إضافة إلى قدرة المؤسستين على الابتكار (إفانز Evans ١٩٩٥ ، وإيفانز إت آل ١٩٨٥، وهول Hall ١٩٨٦، وستينمو Steinmo ١٩٨٩، وألدار Alder ١٩٨٧)، إنّ أنواع الخبراء الذين يتم تعيينهم فى وظائف كبرى والمؤهلات المطلوبة التى يُعترف بها يمكن أن تُشكل النسق العلوى لأى حكومة، ولو كان التطويع يحدث بشكل حصرى تقريبا مع نوعية محددة من التدريب أو الدرجات العلمية، فإنّ ذلك

يمكن أن يُوجّه القدرة على تقبل المقترحات والعروض تجاه مجموعة واحدة من الأفكار (هاس Haas ١٩٨٩، ميللر-آدمز Miller-Adams ١٩٩٧، وآسشر Ascher ١٩٨٣، وفينيمور Finnemore ١٩٩٦).

وما يوازى هذا فى الأهمية هو الهياكل البيروقراطية التى تسمح بإعادة تنظيم أو إيقاف هيئة العاملين، ففى الولايات المتحدة والمكسيك، على سبيل المثال، فإن التعيين السياسى للعاملين المدنيين الكبار يعنى أنّ كل رئيس جديد يُحضر معه هيئة عاملين جدد ومن الممكن أن يحضر معه أيضا توجها عقليا ثابتا له ولمجموعته يحدد ردود فعلهم وتفسيرهم للمواقف، وهنا يصبح التغيير هو الأمر الأكثر احتمالا والأسرع فى حدوثه عما يحدث مع الخدمة المدنية فى أسلوب العمل المهنى السابق فى المملكة المتحدة حيث تنتظر الأفكار الجديدة خلف طابور طويل من العاملين المدنيين المتقاعدين، (وير Weir ١٩٨٩ وآخرين فى كتاب هول Hall ١٩٨٩)، وقد أظهر ستيفين فيش Steven Fish فى العالم بعد الشيوعية أنّ " إعادة تنظيم النخبة " قد أثر تأثيرا عميقا فى ميل ونزوع الحكومات للإصلاح (فيش ١٩٩٨ Fish b).

تُشكل البيروقراطيات بقوة تصرفات أولئك الذين يعملون فى نطاقها، وهذا يتطلب منا أن نتنبه للمعايير والمبادئ والقيم وإجراءات أى وكالة يُعهد إليها بتنفيذ سياسة اقتصادية، يُذكّرنا مارش وألسين March and Olsen أنّ المؤسستين "مجموعتان من إجراءات وهياكل تحدد وتدافع عن القيم والمعايير والمبادئ والهويات والمعتقدات" (مارش وأولسن ١٩٨٩و ١٧)، ويُذكّرنا جيمس كيو، ويلسون James Q. Wilson فى دراسته التجريبية عن المؤسسات البيروقراطية أنّ الاتجاهات القائمة من قبل والميول والاستعدادات والأولويات السابقة والأحكام القضائية النزيهة، وما يرتبط بها من حقائق المواقف التى لا سبيل إلى تجاهلها تُشكل جميعها بقوة ردود الفعل والإجراءات التى تقوم بها البيروقراطيات (ويلسون ١٩٨٩).

وحتى عهد قريب استطاع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى العمل بسهولة نسبيا مع البيروقراطيات التى كانت تتمتع باستقلال نسبى عن بقية النظام السياسى داخل نطاق البلاد المقترضة، استطاعت كل مؤسسة دولية منهما ممارسة بعض النفوذ على صراعات السياسات المحلية الوطنية، وذلك باستخدام توقيت وكمية المقادير الضئيلة من الموارد التى يتم توزيعها بسرعة إضافة لنظام فرض الشروط الإجبارية الملحقة بالعقود كى تعزز من مكانة من تفضلهم من محاورين، استطاعت المؤسستان أن تعززا من سلطة وموارد صناع السياسة كل على حدة، وذلك بتقديم ميزات للبعض وسحب السلطة من البعض الآخر، وكان يساعدهما فى هذا المجال السريّة التى كانت تحيط بالمفاوضات مع الصندوق والبنك وحقيقة أنّه لم يكن هناك سوى عدد قليل مختار لإجراء المفاوضات، وكما كانت بنود اتفاقياتهم تفرض عليهم، كانت المؤسستان تجريان بشكل حصرى مفاوضاتهما مع مجموعة صغيرة واحدة فقط من المسئولين - أولئك الذين كانوا فى قمة المسئولية فى وزارتى المالية والتخطيط. والبنك المركزى، أو ما إلى ذلك، ونتيجة لذلك، استحوذ محاوروهم على معلومات لها قيمتها ونفوذ كبير داخل أنظمتهم السياسية فى بلادهم.

وفى وقت تلا تلك الفترة، تغيرت طبيعة العلاقات بين الصندوق والبنك والحكومات المقترضة، لقد فتحت الشفافية المتزايدة والدعاية والشهرة عمل المؤسستين، مما جعل من الصعب الإبقاء على المنهج القديم، الأكثر سريّة، إلى جانب هذا، فعندما تعمق جدول أعمال الإصلاحات بحيث أصبح يشمل إصلاحات تأسيسية واجتماعية بعيدة المدى. أصبح من الواضح أنّ منهج تسلسل الإجراءات الهرمى الذى يبدأ من القمة نزولا إلى القاعدة لا ينتج عنه إصلاحات يمكن تأييدها ودعمها، وفى الثمانينات وبداية التسعينات، لم تكن السياسات الاقتصادية الشاملة و" الهرمية " لأى دولة وإصلاحات التحرر التجارى التى كان الصندوق والبنك يحثان البلاد المقترضة على تنفيذها تتطلب تنفيذا سياسيا "عميقا "- فقد كان بإمكان مجموعة صغيرة من الخبراء الفنيين اتخاذ أمثال تلك الأنواع من القرارات، ومع ذلك، لم يتمكنا من مواصلة العمل بنفس الطريقة

فى إصلاحات" السيطرة الجيدة " الأكثر عمقا التى كانا يحثان الحكومات على تحقيقها قبل نهاية منتصف التسعينات (نائيم Naim ١٩٩٥، ونيلسون إت آل، ١٩٩٤)، ويدرك مجرى الفكر السائد مؤخرا فى الصندوق والبنك هشاشة وضعف عملية الإصلاح التى تعتمد على أفراد محددين يُعتقد أنّ بيدهم حل المشاكل كلها، ويقترح أنّ الإصلاح الذى يجب تأييده ومساندته هو الذى يتطلب تعهدا أو دعما أقوى وأعمق من النظام السياسى الأوسع مجالا ومن المجتمع.

وقد اعترضت رسالة الصندوق والبنك فى عدة حالات أساليب عمل البرلمانات، على سبيل المثال، فى روسيا وفى يوليو ١٩٩٨، رفض البرلمان رفضا باتا عددا من الإصلاحات الضريبية كانت شروطا أساسية لقرض من صندوق النقد الدولى كان قد تمت الموافقة عليه فى اليوم السابق لرفض البرلمان له، وكما سيتم مناقشته فى الباب الخامس اتجه الرئيس الروسى حينئذ للبدء فى الإصلاحات المطلوبة بإصدار مرسوم بذلك، وفى الأرجنتين فى ديسمبر ٢٠٠١، وبعد التخلف عن سداد دين أجنبى قدره ١٥٥ بليون دولار أمريكى وافقت الحكومة لمطالب صندوق النقد من أجل تعديلات وتوفيقات نقدية، وتخفيض فى الإنفاق، وإصلاحات حساسة سياسيا لنظام مشاركة الأقاليم فى الإيراد، ورغم ذلك، رفض البرلمان تمرير فاتورة بتحويل مدخرات إلى سندات واستهزأ بأوامر صندوق النقد بموافقته على مشاريع قوانين لإصلاح قواعد الإفلاس ولمعاقبة " التدمير الاقتصادى " - ترحيل الأموال من الاقتصاد الذى يعوزه المال الكافى -رغم أنّ هذا أغرق الأرجنتين أكثر فى التهديد بالتخلف عن سداد ديون قروضها من البنك الدولى (فالنتى Valente ٢٠٠٢)، وفى تركيا عام ١٩٩٨، أجبر البرلمان الحكومة بعد الوفاء بوعدها لصندوق النقد الدولى بتخفيض زيادات الأجور للعاملين فى القطاع العام،[١] وفى عامى ١٩٩٩و ٢٠٠٠، رفض برلمان مولدوفو بشكل

---

(١) "السياسة تغطى الأفق الاقتصادى بالسحاب" (أى تلوث سمعته وتجعله بعيدا عن الوضوح) "مجلة الإكونوميك دايجست فى الشرق الأوسط" (٧ أغسطس ١٩٩٨) : ٧.

متكرر مشاريع الخصخصة التى أعطى صندوق النقد تعليمات بها للنبيذ والبراندى والتبغ، وذلك فى معركة سياسية نتج عنها إسقاط حكومة فى مولدوفو، (وفى النهاية، وبرغم معارضة الشيوعيين، حدثت الخصخصة واستعادت البلد علاقتها مع صندوق النقد الدولى)،[١] وأعلنت حكومة إندونيسيا فى يناير ٢٠٠٣، أنها سوف تنهى التزاماتها مع صندوق النقد الدولى؛ وكان ضغط البرلمان، الذى كان يشمل قرارا فى أكتوبر ٢٠٠٢، بطلب للحكومة بعدم تمديد برنامج صندوق النقد الجارى تنفيذه، جزءا هاما للغاية فى هذا القرار.[٢]

ويتبنى كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى حاليا وجهة النظر القائلة بأنّهما لابد أن يذهبا إلى ما بعد مرحلة التأكد من أن يكون نظائرهما مقتنعين عقلانيا بالسياسات الجديدة. وأن يكونوا مستعدين للبدء فى الإصلاح، وأن يستخدموا إرادتهم السياسية فى وضع السياسات الجديدة موضع التنفيذ، وأن يكونوا حالة من الإجماع حول هذه السياسات (جونسون وويستى Johnson and Wasty ١٩٩٣ وفريستشاك وأتياس Frischta; and Atiyas ١٩٩٦)، ولقد بدأت كل مؤسسة منهما بالعمل مع نطاق أوسع من الإجراءات داخل نطاق البلاد المقترضة وأن تضع تلك الإجراءات فى الاعتبار بشكل منهجى نظامى أكبر.

ومع ذلك، كان هناك دائما إدراك ووعى داخل نطاق الصندوق والبنك الدوليين بالطريقة التى تؤثر بها المؤسسات السياسية فى دورهما، والمقارنة هنا بين ما حدث فى المكسيك والبرازيل تنير لنا الطريق للتأكد مما نقول، لقد أقام البنك الدولى علاقة

---

(١) "استقالة حكومة مولدوفو"، وكالة دويتش "ألمانيا" برس للأنباء فى ٩ نوفمبر ١٩٩٩، "مولدوفو قد تتعرض لعجز عن سداد ديونها بعد رفض البرلمان للخصخصة"، BBC Worldwide Monitoring أحد أقسام هيئة الإذاعة البريطانية للأنباء) فى ١٨ إبريل سنة ٢٠٠٠.

(٢) سميثا فرانسيس Smitha Francis، "معركة الإرادة مع صندوق النقد الدولى بإندونيسيا" وكالة نتورك أيدايز Network Ideas فى ٢٥ فبراير ٢٠٠٣، http://www.network ideas.org/themes/ trade/feb2003/tp25-Indonesia.htm.

وثيقة مع أصحاب السلطة البيروقراطيين فى الحكومة المكسيكية أكثر مما فعل مع البرازيل، التى كان لها هيكل سياسى أكثر تعقيدا بكثير عما كان الوضع عليه فى البرازيل، كما كان لها مجتمع أكثر انفتاحا، وقوام وتكوين فرضى توجيهى يفوق ما كان فى البرازيل، وكما عبّر لى المدير السابق لإدارة البنك الدولى الخاصة بأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى فى مقابلة تمت عام ١٩٩٥، عندما أصبحت السلطة فى المكسيك فى يد الخبراء الفنيين الذين كانوا مرتبطين بعلاقة ود وصداقة مع المسئولين فى البنك، فإنهم جميعا تغلبوا على كل المعوقات بمنتهى السرعة (مقابلة حسين ١٩٩٥).

وداخل نطاق الإجراءات السياسية هناك عدة ممثلين قد يكون لهم حق الاعتراض على السياسة الاقتصادية، وهناك مدير تنفيذى مسئول على رأس أى نظام سياسى - رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء الذى تعتمد سلطة أى منهما على مقدار ما يجب عليه أو عليها الاعتماد عليه من دعم حزب سياسى أو ائتلاف أو تحالف مؤقت بين رجال السياسة والأحزاب، أو الهيئة التشريعية، وقد يحتاج الرئيس والوزراء والبرلمان واللجان البرلمانية وأصحاب السلطة من موظفى الحكومة (البيروقراطيين) والأقسام الإدارية التنفيذية أن يوافقوا جميعا بالتتابع وبالشكل المسموح به وفقا للإجراءات البرلمانية من أجل تبنى وتنفيذ إجراء معين، من الناحية النظرية، كلما كثر عدد الممثلين على الطريق الذين يمكنهم استخدام الفيتو أى حق الرفض أو إحباط خطة سياسة معينة، كلما زادت صعوبة إجراء أى إصلاح. لكن تزداد سهولة الحفاظ على الاستقرار والمصداقية (تسيبليس Tsebelis ١٩٩٥)، ومن الناحية العملية تعتمد النتائج على الأدوار الخصوصية الشخصية للمدير التنفيذى، والبرلمانات أو الهيئة التشريعية، والأحزاب السياسية.

إنّ وجود عدد كبير من الأحزاب السياسية داخل أى نظام سياسى ينتج عنه "حالة فى السوق لا يوجد فيها جماعة مسيطرة من المشترين أو الموردين، ولكن يوجد كثير من المشترين يطاردون الموردين،" إنّ صياغة اتفاق فيما بين عدد كبير من

الأحزاب أمر صعب، ويتم بعد منح كل حزب تنازلات لحزب أو أحزاب أخرى عندما يتم استقطاب النظام بقوة، مما يعنى أنّ الفوارق الأيديولوجية القوية تدفع ممثلى النظام أن يختلفوا فيما بين أنفسهم من حيث الدور المنوط لكل منهم كما حدث فى روسيا وفى تركيا فى أواخر الثمانينات (هاجارد ٢٠٠٠).

وما يساوى هذا فى الأهمية هو الطريقة التى يتم بها تنظيم الأحزاب السياسية والدوافع والحوافز التى تواجه رجال السياسة - كأن يوافقوا على كل ما يفعله الرئيس أو يركزوا على المصالح الشخصية الضيقة، إنّ بعض النظم السياسية تشجع رجال السياسة أن يسعوا للحصول على الشهرة والشعبية بحيث يصبح احتياج كل منهم لمساندة أو دعم حزبه له احتياجا ضئيلا، وهذا يجعل الإصلاح الاقتصادى الهرمى من أعلى لأسفل أمرا صعبا، وتظهر الدلائل هذا بوضوح فيما يخص أنظمة "القائمة المفتوحة" التى لا تتحكم الأحزاب السياسية فيها فيمن سيخوضون الانتخابات (كارى و شوجارت Carey and Shugart ١٩٩٥)، ولا فى جماهير الدوائر الانتخابية كثيرة الأعضاء، حيث يوجد بها عدة نواب أو ممثلين عن كل دائرة انتخابية وبالتالى يكون لرجال السياسة حافز لإعجابهم بأطراف مختارة وليس لجمهور الناخبين ككل (كوكس Cox 1990 وميرسون Myerson ١٩٩٤)، ويمكن أن يُظهر هيكل تمويل الحملات الانتخابية هذه الحقائق بوضوح، وفى المقابل، فى الدائرة الانتخابية فى نظام القائمة المغلقة التى لا يوجد بها سوى عضو واحد، يواجه رجال السياسة حافزا أقوى بكثير للالتزام بقوة بمبادئ وقواعد الحزب فتصبح النتيجة، طبقا لإحدى الدراسات، تزويد أكبر للسلع العامة وإنفاق أقل على المصالح الخاصة (إدواردز ٢٠٠٣).

والخلاصة هى أنّ الأحزاب السياسية والطريقة التى تتنافس بها سعيا للوصول للسلطة تؤثر دائما فى أنواع السياسة الاقتصادية التى تفضلها الحكومة، وبالتالى فإن الدائرة الانتخابية لها نفس التأثير، وتخبرنا دراسات تطبيق النظريات الإحصائية والرياضية على النظريات الاقتصادية بغرض التنبؤ بالتوجهات المستقبلية

" econometric studies" أنّه كلما ارتفعت نسبة الشك وعدم التأكد حول ما إذا كانت الحكومة سوف يُعاد انتخابها أم لا، زاد احتمال إنفاقها أكثر وأكثر وتخفيضها للضرائب كى تحاول شراء الدعم والتأييد لنفسها (روبينى Roubini ١٩٩١، إدواردز وتابيلينى Edwards and Tabellini ١٩٩١، أنيت Annett ٢٠٠٠)، إضافة لهذا، فإنّ الحكومة التى تواجه عملية انتخابية يُستبعد أن تبدأ فى تنفيذ برنامج مع صندوق النقد الدولى فى خلال ستة أشهر قبل الانتخابات (بيرد وورولاندز Bird and Rowlands ٢٠٠٠، فريلاند Vreeland ١٩٩٩، ودريهار Dreher ٢٠٠٢، ٢٠٠٣)، ويزيد احتمال دخولها فى اتفاقية مع صندوق النقد بعد انتهاء العملية الانتخابية (بريزيورسكى وفريلاند Przeworski and Vreeland ٢٠٠٠).

وتؤثر المؤسسات السياسية تأثيرا بالغا فى فعالية وتأثير المؤسسات الاقتصادية الدولية على السياسة التى تتبعها، ويكون لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى أكبر مساحة للتأثير عندما تتمركز صناعة السياسة تمركزا عاليا ويتم عزلها عن الساحة السياسية الأكثر شمولا، لكنّ هذا الوضع فشل بشكل متزايد فى ترجمة ذلك إلى قدرة على ضمان تحقيق إنجاز ما، وهذا يرجع إلى أنّ كل مؤسسة تحاول إنشاء سياسات تتطلب دعما وتعزيزا وإنجازا أكبر بواسطة مؤسسات خارج الدائرة الضيقة التى يتفاوض معها كل من صندوق النقد والبنك الدوليين، والنتيجة هى تبادل تجارى صعب بين صناعة سياسة مركزية وسياسة معزولة تجعل لوجهة نظر محددة لفعالية اقتصادية أولوية فى مقابل عملية اقتصادية معقدة وأكثر فوضوية تكون مفتوحة ومتاحة وذات شفافية أكبر، ولكن يمكن أن ينتج عنها سياسات اقتصادية ضعيفة، ويتم استكشاف حالات محددة أخرى فى الأبواب المتتابعة التالية، ويقوم بالأدوار فى أى نظام منهما ممثلون من خارج المؤسسات السياسية – من بينهم فى المقام الأول جماعات مصالح قوية كثيرا ما يمكن أن يؤثر دعمها أو رفضها لإجراءات وخطوات معينة فى السياسة المتبعة.

دور جماعات المصالح ومجال الاستيلاء على السياسة

لقد اعتنق صندوق النقد والبنك الدوليان منذ زمن بعيد وجهة النظر القائلة بأنّهما لابد أن يحثا على التأييد والدعم وأن يكتسباه ليس من الحكومات فقط ولكن أيضا من القطاع الخاص ومن أجزاء أخرى من المجتمع المدنى داخل البلاد إذا كان لرسالتهما أن يُكتب لها النجاح، ومع أنهما يجب أن يعملا بشكل رسمى من خلال الحكومة فى أى بلد، لكنهما يشاركان طبقة متزايدة من جماعات المصالح فى البلاد المقترضة ويستشيرونهم فى قضاياهما، وبالتالى فقد بدأت المؤسستان أيضا فى تحليل وقع وتأثير السياسات على مثل تلك الجماعات من خلال تحليل من يودع عندهم حصص المغامرات التجارية، ذلك التحليل الذى يفحص أى الجماعات الاجتماعية تستفيد أو تخسر نتيجة للإصلاح (البنك الدولى ١٩٩٦ . b)، ولكن أين تشكل جماعات المصالح السياسة وكيف تشكلها، وبالتالى كيف تشكل تأثير صندوق النقد والبنك الدوليين ؟

تعتمد الحكومات على درجة معينة من الدعم من جماعات المصالح كى تظل فى السلطة (إيلتشمان وأبهوف Ilchman and Uphoff ١٩٦٩) ، إنّ جماعات المصالح هذه "تدخل ميدان السياسة سعيا للحصول على فوائدهم بتأثيرات كبرى على العواقب السياسية" (فريدين Frieden ١٩٩١ a،٧)، وكما تغيرت حوافز ودوافع الجماعات والقطاعات – كما حدث فى الثمانينات عقب أزمة الدين فى أمريكا اللاتينية – تغيرت أيضا سياسات الحكومات كى تتكيف مع المصالح القوية الجديدة (بيتس Bates ١٩٨١، وأولسون Olson ١٩٨٢)، وكى نشرح الأمر ببساطة، لقد خلقت الصدمات الاقتصادية الدولية فرصا وقيودا جديدة غيرت من جدول أعمال جماعات المصالح القوية. فقد ضاعفت من قوة البعض منها بينما قلصت قوة البعض الآخر (فريدين ١٩٩١ . b)، وطبقا لوجهة النظر هذه، يصبح الإصلاح الاقتصادى ممكنا عندما تعيد الأزمة أو الصدمة ترتيب وتشكيل عناصر المصالح الاجتماعية.

ولكن ما هو الدور الذى يمكن أن تلعبه جماعات المصالح تلك، كما يوحى به ذلك - الوضع - هل يعدون جدول أعمال رجال السياسة. أو هل يمارسون حق الرفض "الفيتو" ضد السياسات التى يصوغها رجال السياسة ؟ ويكمن إيجاد إجابة على هذا السؤال فى أبحاث الاقتصاد السياسى، لو كان على جماعات المصالح أن تضع جدول الأعمال فإنها تحتاج أن يتم تنظيمها فى ائتلاف أو تحالف مؤقت مستقر ووطيد بمصادر أفكار ديناميكية تعكس مصالح الأعضاء على أفضل وجه، لكن هذا لا تثبت صحته بالدلائل، إنّ المعلومات غير الكاملة تعنى ببساطة أن جماعات المصالح لا تعرف أو هى غير متأكدة من الفوائد التى ستعود عليها لو تم إتباع سياسة بعينها (رودريك Rodrik ١٩٩٦، وفرنانديز Fernandez ورودريك ١٩٩١)، وبشكل بديل، جماعات المصالح تعرف كيف تستفيد. لكنّ ما يعوقها عن الاستفادة هو عدم تأكدها من الطريقة التى يتم بها توزيع الفوائد الكلية وكيف يستفيد منافسوهم وآخرون غيرهم (دريزين وجريللى Drazen and Grilli ١٩٩٣، أيسئينا Alesina ودريزين ١٩٩١).

إنّ المعلومات غير التامة والشك وعدم التأكد يعنيان أنّ جماعات المصالح تميل ألا تُعد جدول الأعمال، وبالأحرى فإنها تستجيب وتُكون ردود أفعال لجدول الأعمال الذى تُعده الحكومة، ففى إفريقيا، على سبيل المثال، يرسم روبرت بيتس Robert Bates رجال السياسة لنا وهم يخلقون ائتلافات مصالح ويحافظون عليها كى يضمنوا بقاءهم السياسى (بيتس ١٩٨١)، إنّ ائتلاف المنظمات المعقدة المُحنّكة التى تتجنب عقبات الطبقات الاجتماعية الاقتصادية من أجل تحقيق أهدافها يحدث نتيجة لسياسات الحكومة، على سبيل المثال، فإنّ المزارعين الذين يستفيدون من السياسات التى تبدو مضادة لأغراضهم باستخدام السوق يلتحمون بغرض اتخاذ موقف دفاعى مع زبائن المحال التجارية المدنيين بما فى ذلك الأعمال التجارية والعمال الذين ينشئون نتيجة لاستخدام الحكومات لأدوات ليست لها صلة بالأسواق، فى هذا التحليل، يصبح ائتلاف جماعات المصالح مرن وسلس ومتفاعل.

وقد ثبتت صحة فشل جماعات المصالح فى إعداد جدول الأعمال، وذلك فى دراسة صدرت فيما بعد وقدمها بيتس وفريق من الباحثين كانوا يدرسون ثمانية دول نامية ويعقدون مقارنات بين تلك الدول، وقد ذكروا أنّ " أحد أكثر ما اكتشفنا أنّه مدعاة للدهشة فى دراساتنا لحالتنا هذه هو الدرجة التى يفشل فيها تدخل جماعات المصالح فى تفسير البدء أو عدم البدء فى إصلاح السياسة " (بيتس وكروجر ١٩٩٣ ،٤٥٤)، وهناك اكتشاف مماثل تقدمه دراسة سياسة زراعية هندية (فارشينى Varsh-ney ١٩٨٩)، فى الحقيقة تكون جماعات المصالح أحيانا غير راغبة فى دعم سياسات تساند مصالحهم، فى البرازيل وشيلى والإكوادور ومصر وغانا وكوريا وتركيا وزامبيا، وجد العلماء والباحثون أنّه" فى سياق إصلاح السياسة الاقتصادية الشاملة، من الصعب على جماعات معينة أن يحسبوا أين توجد مصالحهم، لذا فإن الصراعات الأيدلوجية يمكن أن تفوق المنافسة وزنا وقيمة وسط المصالح المُنظّمة كعامل يحسم ويقرر تغيير السياسة " (بيتس وكروجر ١٩٩٣، ٤٥٦).

وتكمن قوة جماعات المصالح فى تشكيل السياسات داخل نطاق المفاضلات التى تحددها الحكومات والبيروقراطيات، وتنجح أحيانا حتى فى الاستئثار بعملية تقديم تفاصيل لسياسة معينة ووضعها موضع التنفيذ، على سبيل المثال، بدأت عملية الليبرالية المالية فى كوريا بشكل جاد عام ١٩٩١، عندما بدأت الحكومة فى منح رخص رسمية لبنوك التجار وفى رفع السيطرة والمراقبة الإدارية عن الائتمان أو التسليف التجارى، والنتيجة، كما يصفها ستيفن هاجارد وجانكون سيو Stephan Haggard and Jungkun Seo هى " دراسة حالة حول: كيف يمكن الفوز بالإصلاحات المالية ليس فى مجرد وضعها موضع التنفيذ ولكن أيضا فى التخطيط والتصميم الأساسى لها" (هاجارد ٢٠٠٠، ٣٧)، لقد أُعجبت الحكومة أيما إعجاب بالجهود المكثفة التى بذلتها الكتل المشتركة المتحدة لمحاولة كسب التأييد لمشروع قانون عن طريق التحدث إلى أعضاء المجلس التشريعى فى ردهته الكبرى حيث استخدمت تلك الكتل

ردود فعل عنيفة تجاه البيروقراطيين ورجال السياسة من أجل تشكيل تصميم السياسات وتطبيقها.

إنّ القطاع الخاص لوبى أو جماعة ضغط قوية داخل الحكومة، ويشمل ذلك أحيانا محاولة كسب التأييد للمستثمرين المباشرين الأجانب، وكثيرا ما يُفترض أنّ الاستثمار الأجنبى المباشر المتزايد (FDI, foreign direct investment يشن هجوما على اقتصاد البلاد وينتج عنه انخفاض أكثر فى حماية الإنتاج الوطنى(بهاجواتى Bhagwaati ١٩٨٧ يقدم دلائل عل صحة هذا القول)، ومع ذلك فإنّ دراسات أخيرة ظهرت بعد ذلك تظهر أن ما يحدث يمكن أن يكون عكس ذلك، على سبيل المثال، عندما دخل المستثمرون المباشرون الأجانب قطاعات الاستيراد المتنافسة فى المكسيك، أصبحت تلك القطاعات محمية بشكل أكبر من قطاعات استيراد متنافسة أخرى ليس بها استثمار أجنبى مباشر (جريذر ومارسيلو Grether and Marcelo ١٩٩٩)، كانت المجموعات الصناعية ككل نشطة للغاية فى محاولة كسب تأييد الحكومة (كريمارKraemer ١٩٩٥).

وكان مديرو الاستثمار الأجانب حتى ذلك الوقت أكثر تأثيرا فى محاولة كسب تأييد الحكومة التى كانت تتأثر بشكل متزايد بمصالحهم (جريذرومارسيلو ١٩٩٩)، وبشكل عام، وكما ذكر مقال ونقد للسياسة التجارة فى المكسيك فى عام ١٩٩٣، تحقق مستوى رفيع من تعاون وارتباط جيد التنظيم بين الحكومة والقطاع الخاص فى صناعة السياسة المكسيكية خلال الثمانينات وبداية التسعينات (الجات GATT ١٩٩٣)، والسؤال الحقيقى هو ما الذى ينبغى أن يوازن هذا التأثير ويحدث الانسجام فيه ؟

ومع أنّ جماعات المصالح المنظمة فى إفريقيا لا تلعب دورا فعليا فى وضع برنامج عمل اقتصادى، إلا أنّ ذلك لم يمنع من حدوث اهتمام وإعجاب لاحق بها من جانب مصالح محددة (فان دى وال Van de Walle ٢٠٠١)، وقد نتج عن ضعف قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات وتحقيق نتائج لها ظهور جهاز حكومى فى أقطار كثيرة

استخدمته فى إنشاء الإيجار واستخلاصه (مباكا وبول Mbaka and Paul ١٩٨٩)، فى الحقيقة، يعتبر الكثيرون رجال السياسة فى بعض البلاد على أنهم " سماسرة تحويلات الثروة بين جماعات المصالح المتعددة" (كيمينى ومباكا Kimenyi and Mbaka ١٩٩٣)، ومفتاح استمرارية أمثال تلك الأنظمة هو نقص أى مراجعة أو فحص على ما تقوم به الحكومات من جانب ضغوط القوى الاجتماعية والبرلمانات وأحزاب المعارضة أو الصحافة الحرة (مجدال Migdal ١٩٨٩).

ولقد أعاد صندوق النقد والبنك الدوليان تنظيم المصالح الخاصة كقوة كبيرة فى عالم السياسة منذ وقت طويل، وقد ذكر مسئول مصرفى كبير فى إحدى المقابلات أنّ البنك الدولى فشل فى فنزويلا فى بداية التسعينات فى فهم السعى وراء الإيجار الاقتصادى وعلاقته بمؤسسات حكومية بعينها على نحو واف بالمراد (الإيجار الاقتصادى هومحاولة كسب تأييد الحكومة لدعم القروض وغيرها من الأنشطة التى لا تعود بأى فائدة على المجتمع، وهى فقط تعيد توزيع الموارد من دافعى الضرائب إلى جماعات المصالح الخاصة وبذلك يستخدم البنك موارده للحصول على مكاسب اقتصادية من الآخرين دون أن يستفيد المجتمع بأى مكاسب فى المقابل)، وبعد دعمهما لحكومة إصلاح دعما قويا، اكتشفا بسرعة أنّ الساعين وراء القروض الاقتصادية الذين أوجداهم على أساس جيد قاموا بهجوم مضاد، فانهارت الإصلاحات، وكشفوا عن قصور عميق فى تحليل البنك الدولى لهياكل وعلاقات السياسة الأساسية وتأثير التغيير المحتمل حدوثه (مقابلة معحسين ١٩٩٥)، وفيما بعد بدأ العلماء والباحثون فى البنك الدولى فى إيضاح وإضافة تفاصيل للظروف التى تصبح السياسة المتبعة فى ظلها " أسيرة " مصالح القطاع الخاص (هيلمان Hellman ١٩٩٨، وهيلمان إت آل ٢٠٠٠).

والتحدى بالنسبة لصندوق النقد والبنك الدوليين هو أنّهما يحتمل أن يكون لهما تأثير حيثما يمكن تشكيل " سياسة اقتصادية منطقية " بعيدا عن جلبة السياسة

وضجيجها (كروجار Krueger ٢٠٠٣)، ومع ذلك فهكذا هو الحال أيضا مع جماعات المنفعة المُقرّرة الذين يمكنهم الاستيلاء على النتائج وتحريفها من أجل مصالحهم الخاصة، والحل البديل هو سياسة اقتصادية تتشكل بطريقة أكثر شفافية ويتم مناقشتها وتفنيدها جهرا وإقامة مناظرات علنية حولها من قبل الحكومة بشكل ديمقراطى،هذا الإجراء قد يكون غير مرتب ومتسما بالفوضى ومعقدا ويستهلك وقتا كبيرا، وغالبا ما يعوق الإصلاح السريع. ويُهمّش يقينا دور صندوق النقد الدولى والبنك الدولى.

ينقل صندوق النقد والبنك الدوليان أفكارا حول السياسة الاقتصادية إلى عدد كبير من الدول، ويعتمد تأثرهما ليس فقط على الأفراد الذين يعملان معهما، ولكن أيضا على شكل وصورة المؤسسات السياسية داخل نطاق البلاد المقترضة، لقد سهّل وجود خبراء فنيين تم تدريبهم فى الولايات المتحدة على نشأة وظهور إجماع واشنطون فى أمريكا اللاتينية إذ إنهم كانوا مُعدين لتقبل الوصفات العلاجية التى يعرضها صندوق النقد والبنك الدوليان بسرور، ومع ذلك، فقد حدث ذلك فقط فى سياق أزمة اقتصادية كانت قد ألقت بسياسات سابقة فى غياهب الشك وفرضت إجبار وجود مورد جديد على الحكومات، ومع ذلك، فحتى فى ذلك الوقت، فلم تتبنَّ كل الحكومات التى كانت تواجه ظروفا مماثلة نفس السياسات فى نفس الوقت، وإنما تبناها البعض منها فقط فهناك البرازيل والمكسيك على سبيل المثال، كلاهما كانت ردود أفعالهما مختلفة فى الثمانينات وبداية التسعينات تجاه القيود المالية.

وينشر صندوق النقد والبنك الدولى خليطا من الإرشادات والنصائح الفنية والقوى الإجبارية حال مساوماتهما مع الحكومات المقترضة. تستطيع كل مؤسسة منهما إقراض أو الإحجام عن إقراض الموارد بطرق متنوعة، كما يمكن لكل منهما صرف القروض أو تعليق صرفها، وفرض أنواع مختلفة من الشروط، غير أنّهما يمكنهما نشر هذه السلطة بنجاح فقط عندما يجدان محاورين فنيين متجانسين ومؤيدين يعملان معهما.

لابد لهؤلاء المحاورين أن يكونوا قادرين على تقبل بسرور الأولويات التى يفضلها الصندوق والبنك، ويتأثر قبولهم ورضاؤهم هذا بالظروف ومجموعات الأفكار السائدة عند التفاوض، على سبيل المثال، فإن أزمة الدين لم تضعف الثقة فى بعض الأفكار الموجودة وتشكك فى صحتها فقط، لكنها أيضا دمرت الموارد اللازمة لوضعها موضع التنفيذ، وفى ذلك السياق، سعت حكومات مدينة بهمة ونشاط لتبنى سياسات جديدة والعمل بها، وقدم إجماع واشنطون حلا واحدا، وقد دعم قدرة هذا الحل على الإقناع موارد وخبرة صندوق النقد والبنك الدوليين التى ساندته ودفعت به خطوات للأمام. إضافة لجذور هذا الحل القائمة فى النظريات الاقتصادية السائدة فى ذلك الوقت والتى كان كثير من المسئولين الماليين قد تدربوا عليها من قبل، ولكن، وحتى فى ذلك الوقت، فقد تم وضع إجماع واشنطن موضع التنفيذ فقط تحت ظروف سياسية معينة.

وتتشكل قدرة الخبراء الفنيين على تنفيذ الإصلاحات على هيئة وشكل المؤسسات السياسية، أو " الهيئات الحاكمة " داخل نطاق البلاد، وحيثما تتمركز السياسة الاقتصادية وتنعزل نسبيا عن ضغوط سياسية أخرى، يرتفع التأثير المرتقب لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى، لاسيما فى البيروقراطيات التى تعيد تنظيم نفسها بمعدل مرتفع وبطاقة وقدرة كبيرة على تكييف أوضاعها، ومع ذلك، فكثيرا ما تتسم مثل هذه الأنظمة بأضيق شكل من أشكال المسئولية وتأدية الحساب فقط، وعندما تكون السياسة الاقتصادية خاضعة لمجموعة أكبر من العمليات والإجراءات، يصبح لسياسة الحزب والدوائر الانتخابية تأثير قوى، وهنا تصبح النتائج تتسم بقدر أكبر من الفوضى وتقل القدرة على التحكم فيها بسهولة – برغم كونها مفتوحة وصريحة أكثر. كما أنها تكون ذات شفافية أكبر، وفى النظم الأكثر انفتاحا، تعتمد قدرة الحكومة على تغيير السياسة على عدد "من يلعبون دور مستخدمى حق الفيتو" فى العملية السياسية.

وتلعب جماعات المصالح دورا محددا للغاية وسط من يمكنهم لعب أدوار مستخدمى حق الفيتو، وهذه الجماعات لا تضع جدول الأعمال، وبدلا من ذلك، يكون لها رد فعلها على أولويات الجدول الذى تعده الحكومة، وبرغم طبيعة جماعات المصالح المتسمة بردود الأفعال، فإنها يمكنها أن تستولى على عملية تنفيذ سياسة الحكومة، وبالتالى فإنها تغير نتائج السياسة الاقتصادية، وتصبح قدرتها على فعل ذلك أعظم ما تكون مع الأنظمة التى لا تتسم بالشفافية والتى لا تؤدى الأنظمة الرسمية للمحاسبة والمسئولية فيها دورها الموكل لها، ويتم تفسير هذه التأثرات فى الأبواب التالية.

الفصل الرابع

البعثة فى المكسيك

عمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى مع المكسيك عن كثب خلال الثمانينات من القرن الماضى، كانت أزمة الدين قد أجبرت المكسيك للتوجه لصندوق النقد من أجل المعونة المالية، وذلك عام ١٩٨٢، وخلال السنوات التالية نشأت علاقة وثيقة ومتطورة بين صناع السياسة فى المكسيك وهيئة العاملين وإدارة وأعضاء مجلس إدارة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، وواضح أنّ هناك ملامح متعددة تجعل المكسيك حالة خاصة، ليس أقلها علاقتها الخاصة مع الولايات المتحدة الأمريكية وحجم القروض التى تحصل عليها من المؤسستين الماليتين الدوليتين، وبعد هذا الذى ذكرناه واتفاقنا على صحته، نقول إن تطور العلاقة بين المكسيك والصندوق والبنك الدوليين توضح كيف تسعى المؤسستان للقيام بالتزاماتهما فى رسالتهما الاقتصادية، وذلك بإقناع الدول المقترضة بوجهات نظرهما، وتقديم الأنباء الاقتصادية والتوصيات لها، وإكراهها إذا لزم الأمر على اتخاذ خطوات وإجراءات معينة.

ويستكشف هذا الباب كيف أقام الصندوق والبنك الدوليان علاقة عمل مع حكومة المكسيك بدءا من سنة ١٩٧٦، وما بعدها، فى الفترة الأولى ١٩٧٦- ١٩٨٢، نشأت قدرة المؤسستين على المساومة نتيجة للحوافز المادية التى تمكنت كل مؤسسة منهما من عرضها على صانعى السياسة كى يتعهدوا بتنفيذ سياسات معينة محددة، وفى فترة زمنية أخرى ١٩٨٢- ١٩٨٨، طورت المؤسستان الدوليتان العلاقات مع المحادثين

والمحاورين المتجانسين المؤيدين الذين أصبح لهم أدوار رئيسية فى حكومة المكسيك - وقد ضاعف هذا من حجم دور تقديم الأنباء والتوصيات والقروض من جانب الصندوق والبنك الدوليين، وفى المرحلة الثالثة ١٩٨٨- ١٩٩٤، حدث تعميق أكثر للعلاقات و لتقديم القروض من جانب المؤسستين وذلك عندما استمر المحاورون المكسيكيون فى إثباتهم أنّهم راغبون وعلى استعداد وقادرون بشكل قانونى على القيام بالإصلاحات التى يوصى بتنفيذها، وكانت المفاوضات والمساعدات السرية جزءا من هذه العلاقة، كما تم الكشف عنه فى مقابلات أُجريت مع الممثلين الرئيسيين للطرفين، وفى الفترة الزمنية الأخيرة منذ عام ١٩٩٤، ظلت الشخصيات فى مراكزها فى صنع السياسة الاقتصادية الرئيسية؛ ورغم ذلك، فقد عدلت وبدلت التغييرات السياسية من مراكزهم وقدراتهم التنظيمية القانونية، وبالتالى فإنها غيرت أيضا فى فعاليات وتأثير المؤسستين الماليتين الدوليتين، ومن خلال استخدامى للأرشيف أو السجلات والمحفوظات، وللمقابلات التى تمت مع المسئولين فى المكسيك ومنطقة كولومبيا بالعاصمة واشنطون (Washington)، سوف أتعقب الطرق التى تُبدل التغيرات التنظيمية القانونية المحلية فيها إمكانيات فعالية وتأثير الصندوق والبنك الدوليين وتُشكلها.

حالة المكسيك

المكسيك، مثلها مثل كثير من البلاد الأخرى، أعادت تشكيل علاقاتها الاقتصادية بشكل جوهرى مع العالم خلال الثمانينات من القرن الماضى، وذلك عندما أنشأت الحدود المفتوحة أمام التجارة والمال والاستثمار، وقد صاحب هذا التحول فى السياسة الاقتصادية تغير فى دور الدولة، وصفه وزير المالية السابق، جيساس سيلفا هيرزوج JesusSilvaHerzog بأنّه تغيير عميق، وكان هذا التغيير عمليا وفعليا بمثابة ثورة صامتة وسلمية (سيلفا هيرزوج ١٩٩٣)، ومع أنّ صندوق النقد والبنك الدوليين

كانا يتمتعان بعلاقات وثيقة مع المكسيك فى تلك الفترة، فإنّ تقارير معظم صناع السياسة حول ذلك التحول تقدم إشارات وتلميحات قليلة عن تورطهم فى ذلك التحول والتغيير (أسبى Aspe ١٩٩٣ وأورتيز Ortiz ١٩٩٤، و روجوزينسكى Rogozinski ١٩٩٣، ومارتينيز وزفاربار MartinezandFarber ١٩٩٤ وجوريا Gurria1993 وبلانكو Blanko ١٩٩٤ وسيلفا هيرزوج ١٩٩٣)، وهناك رأى سائد يفضله علماء الاقتصاد فى واشنطون والمكسيك، وهو أنّ المكسيك ببساطة باشرت أكثر السياسات العقلانية المتاحة والسليمة من الناحية الفنية. ويتم تصوير التحول من سنة ١٩٨٢، إلى ١٩٩٤، على أنّه تحول مدروس ومخطط له، كما أنّه تحول حتمى من بدايته.

كانت المناظرات والمناقشات العنيفة والخلافات والنزاعات الصاخبة التى كانت تسبق كل خطوة من خطوات الليبرالية الاقتصادية فى المكسيك يتم التعامل معها بمهارة وتحفظ أو يتم تجاهلها فى روايات الاتجاه السائد، عام ١٩٨٤ كانت فكرة تغيير الليبرالية فى التجارة التى تتم تدريجيا والتى حدث تفاوض بشأنها واستبدالها بليبرالية سريعة من جانب واحد فكرة يعارضها الرئيس المكسيكى دى لا مدريد delaMadrid ومعظم الأقسام الإدارية الكبرى فى الحكومة المكسيكية، بما فى ذلك وزارة المالية (سكرتارية المال والدين العام التى يعينها رئيس الجمهورية SecretariadeHaciendayCreditoPublico)، و(وزارة الميزانية والتخطيط Secretari-adeProgramacionyPresupuesto)، و(وزارة الخارجية SecretariadeRelacionesEx-teriores)، (ووزارة التجارة SecretariadeComercioyFomentoIndustrial)، و(وزارة الطاقة والمناجم والصناعة المملوكة للحكومة SEMIP، ووزارة الوقف القومى والتطوير الصناعى (SEPAFIN ماريس Mares ١٩٨٥)،علاوة على ذلك، كانت الاتحادات والجمعيات التجارية الكبرى مثل كاناسنترا CANACENTRA وكوناكامين CONACMIN معارضين أيضا لليبرالية التجارية (هيريديا Heredia ١٩٨٧).

كان رأى الحكومة الخاص بالاستثمار هو أنّ الاستثمار الأجنبى لا ينبغى أن يحل محل المشاريع القومية الموجودة. كما ينبغى ألا يزيل موارد أكثر من المكسيك عن تلك الموارد التى جنتها من الصادرات (دى لا مدريد ١٩٨٢).

وبرغم معارضة السياسية المحلية والوطنية واسعة الانتشار لليبرالية سريعة الخطوات، فإنّ الحكومة المكسيكية بدأت سلسلة سريعة من إجراءات ليبرالية تجارية عام ١٩٨٥، وانضمت للجات GATT عام ١٩٨٦، وأخيرا انضمت وتعاقدت مع اتفاقية أمريكا الشمالية للتجارة الحرة NAFTA، وباشرت ليبرالية الاستثمار والليبرالية المالية (ستورى Story ١٩٨٢)، وبمجرد أن أطرت رئاسة الجمهورية المكسيكية بإفراط على فوائد الاستقلال وضبطت ونظمت العلاقات مع الأسواق العالمية. أصبحت مناصرة ومُبشّرة بفوائد الاستثمار الأجنبى وحرية الوصول المفتوح للأسواق العالمية (ساليناس Salinas ١٩٨٩)وقبل نهاية التسعينات، هلل الكثيرون لذلك التحول كأمر لا مفر من حدوثه، غير أنّ التحرى والبحث الدقيق يكشفان عن خلافات ونزاعات سياسية مضادة، لقد كان التغيير فى السياسة الاقتصادية أمرا حتميا، لكنّ الشكليات والمشروطيات، والتقدم وسرعة الخطوات وتتابع وتسلسل عملية التغيير لم تكن كذلك.

كانت هناك عوامل كثيرة فى الاقتصاد المكسيكى تتطلب حدوث تغيير فيها قبيل الليبرالية التجارية تلك فى عامى ١٩٨٥– ١٩٨٦، كانت المشاكل الاقتصادية فى منتصف عام ١٩٨٥ مشاكل مركّبة ومُضاعفة بسبب الزلازل يومى ١٩ و٢٠ سبتمبر عام ١٩٨٥،. وبسبب إعلان صندوق النقد الدولى بأنّ المكسيك فشلت فى الوفاء بالشروط التى وُضعت لها فى اتفاقيتها التى أُبرمت فى ٢١ سبتمبر سنة ١٩٨٥، وبسبب الانهيار المفاجئ فى أسعار البترول فى يناير ١٩٨٦ (سزيميكزاك Szymczak ١٩٩٢)،كانت أزمة الدين قد أهلكت الجزء الأعظم من القوة السياسية للقطاعات القائمة فى الاقتصاد المكسيكى وخلقت مصالح جديدة قوية أيدت الليبرالية (فريدين Frieden ١٩٩١,b).

وبعد أن قلت ذلك، لننتقل الآن لموضوع جديد، فى نهاية عام ١٩٨٤، كانت حكومة المكسيك تتمتع بإحساس متواضع من استرداد للعافية الاقتصادية، بعد أن كانت قد استكملت عامين فى تعديل أوضاعها الاقتصادية، وخفّضت التضخم المالى لمعدل سنوى مقداره حوالى ٦٠٪، وأعادت جدولة الديون الخارجية وأدخلتها فى حسابات وترتيبات الاتفاقيات التى تتم على مراحل متتابعة ويتم تنفيذها بعد موافقة البلد المقترض على شروط محددة فى الاتفاقية، وتقلصت النجاحات التى تمت عامى ١٩٨٣ و ١٩٨٤، قرب نهاية عام ١٩٨٤، عندما بدأت الحكومة تحرر سياستها المالية وتجعلها أقل صرامة – ويرى البعض أنها فعلت ذلك كى تحدث تعاظما مفاجئا فى النمو الاقتصادى لتساعد على ضمان تحقيق انتصار فى الانتخابات التى تتم بعد انقضاء نصف الفترة الانتخابية عام ١٩٨٥، ومع ذلك، فمع أنّ التضخم المالى نهض من عثرته، إلا أن العجز فى المال العام زادت حدته، وحدث اضمحلال فى الميزان التجارى، وهبطت مقادير الاحتياطيات الأجنبية، وظلت سرعة خطوات النشاط الاقتصادى قوية بشكل جيد حتى النصف الثانى من عام ١٩٨٥ (صندوق النقد الدولى ١٩٨٥).

ومن المفارقات الغريبة أنّ الحكومة المكسيكية قررت الإسراع فى الليبرالية التجارية أثناء المرحلة الأكثر إيجابية التى وصفناها أعلاه، من أجل هذا، فإن " الأزمة " وعدم القدرة الصحيحة على الاختيار ليستا من العوامل الدقيقة فى تحديد سياسة معينة، علاوة على ذلك، تشير الدلائل على أنّه كان هناك ثلاثة بدائل مختلفة على الأقل يدركها الجميع وتجرى مناقشات جادة حولها داخل نطاق مجلس الوزراء المكسيكى (لوبيز بورتيللو١٩٩٥ و مقابلات مع وكيل وزارة المالية جوليرمو أورتيز GuillermoOr-tiz ١٩٩٤)و(وكيل وزارة التجارية الخارجيةلويس برافو أجوليرا LuisBravoAguilera ١٩٩٤)و(وزير الخزانة جيساس سيلفا هيزوج ١٩٩٤ ووكيل وزارة الخارجية أندريه روزينتال AndresRozental١٩٩٤،وفضّل مناصرو الحلول التدريجية داخل الحكومة مواصلة المفاوضات الخاصة بالدين ذى الفوائد العالية مع صندوق النقد الدولى

والبنوك التجارية والحكومة الأمريكية والحفاظ على العملية الليبرالية التدريجية التى بدأت عام ١٩٨٣، بينما كان الراديكاليون يفضلون استخدام اتحاد منتجين للمدينين للتفاوض من أجل الحصول على شروط وبنود أفضل فى اتفاقيات القروض، وتقييد وحصر سداد مبالغ الدين بمبلغ من المال يُخصص تحصيله من مكاسب الصادرات، والتفاوض حول القضايا التجارية كل على حدة، وأكد مناصرو الليبرالية الذين كانوا يؤيدون إجماع واشنطون على أن تشرع الحكومة فى تفكيك سريع من جانب واحد للوسائل التى تحمى التجارة. وأن تستخدم إصلاحًا هيكليا للتعامل مع التضخم المالى والديون.

والسؤال الصعب والحاسم هو: لماذا انتشر مؤيدو الليبرالية الاقتصادية وسادوا، وكيف تم ذلك ؟ علاوة على ذلك، عندما بدا أنّ أفكار إجماع واشنطون فشلت فى تحقيق النتائج المرجوّة فى أواخر الثمانينات، لماذا ظلت تلك الأفكار مسيطرة ومهيمنة؟ هل لعب صندوق النقد الدولى والبنك الدولى أى دور هام وله مغزاه فى هذا المجال ؟

دور صندوق النقد الدولى والبنك الدولى

من الواضح أنّه فى المكسيك لم يستطع صندوق النقد والبنك الدوليان أن يلعبا دورا محددا وحاسما وأنهما لم يفعلا ذلك بفرضهما إجماع واشنطون على حكومة المكسيك، وهناك عدة عوامل تؤثر فى هذا الدور بشكل مُعادٍ ومناوئ، عندما تدخل المكسيك فى جدول أعمال الصندوق والنقد الدوليين. تصبح الولايات المتحدة مستعدة لأن " تبذل أقصى ما تستطيع حتى تحصل على ما تريده "(مقابلة تمت مع مدير صندوق النقد الدولى المناوب فى المكسيك، روبرت مارينو ١٩٩٤)، لقد أعطت حساسية الولايات المتحدة للاستقرار السياسى والاقتصادى عبر حدودها الجنوبية المكسيك فرصة أكبر للحصول على معاملة خاصة من هيئة العاملين بالصندوق والبنك أكبر مما تتمتع به معظم البلاد الأخرى.

وبالإضافة إلى ذلك، وبخلاف معظم الدول النامية، فإنّ المكسيك تتمتع بحرية الوصول لعدد كبير من المصادر الخاصة البديلة، وفى الحقيقة فإنّه عندما تلوح أزمة فى الأفق فإنها تشكل ظاهريا خطرا على الاستقرار المالى فى بقية أنحاء العالم، وهذا يعنى أنّ التدخل يكون سريعا وضروريا لأسباب ترتبط بالأنظمة. ويعنى هذا بالنسبة للصندوق والبنك الدوليين أنهما لابد أن يعملا وسط ضغوط وأولويات سياسية أخرى، الأمر الذى يمكن أن يضعف مكانتهما ويشوه سمعتهما ونفوذهما وسلطاتهما القهرية على حكومة المكسيك.

وأخيرا، فإنّ للمكسيك بيروقراطية كبيرة ومُعقدة وبنية تحتية حكومية، وأنقل هنا نص كلام مسئولين فى صندوق النقد الدولى كنت قد أجريت معهم مقابلات بعد فى المنافسة بين المؤسسات الحكومية، مثل وزارة التجارة ووزارة المالية اللتين كانتا تتحاربان من أجل السيطرة على سياسة أو موارد معينة، وكان الصندوق والبنك أيضا يدخلان فى لعبة المنافسة الشديدة من أجل السلطة داخل نطاق وكالات ومؤسسات يديرها أفراد أو جماعات يريدون الصعود للقمة، أو أن يروا وجهات نظرهم تسود داخل نطاق مؤسسة أو وكالة معينة.

ولتلخيص القصة نقول إنّه فى المرحلة الأولى للعلاقة بين الصندوق والبنك والمكسيك، استخدم الصندوق والبنك حوافز مادية يحاولان من خلالها دفع المسئولين فى المكسيك برفق نحو تغيير سياستهم الاقتصادية، وفى المرحلة الثانية، أصبح المسئولون الحكوميون مرتبطين بقوة مع محاوريهم الفنيين فى صندوق النقد والبنك الدوليين مستخدمين حوافز وإرشادات المؤسستين فى تعزيز سلطتهم ومراكزهم، وسلطة ومراكز وكالاتهم ومؤسساتهم الخاصة بكل منهم فى علاقاتهم بجهات حكومية أخرى، وفى المرحلة الثالثة، كان هناك مستوى تعاون مرتفع للغاية بين هيئة العاملين فى المؤسستين ومسئولى الحكومة المكسيكية صاحبه تضامن مع المؤسسات والمنشئات داخل نطاق السياسة الاقتصادية المكسيكية، واستولى المسئولون

المتعاطفون مع منهج الصندوق والبنك (والذى بدأ مستقبلهم الوظيفى بشكل عام فى وزارة المالية أو البنك المركزى) على كل الإدارات الحكومية الهامة فعليا، واستبعدوا تماما أنواعا بديلة للسياسة الاقتصادية عن جدول أعمالهم، وفى المرحلة النهائية، بدلت التغيرات السياسية ليس فقط من مراكز صانعى السياسة الاقتصادية داخل نطاق الحكومة المكسيكية، ولكن أيضا من التأثير الفعلى والكامن بقوة للصندوق والبنك الدوليين.

فائدة الحوافز

عندما جاءت إدارة الرئيس الجديد لوبيز بورتيللو للسلطة عام ١٩٧٦، استقبلتها أزمة الدين ومفاوضات مع صندوق النقد الدولى من أجل تمويل قصير الأجل لميزان مدفوعات، لقد جعلت الأزمة وجهتى نظر متقابلتين ومتنافستين حول السياسة الاقتصادية فى وضع متغاير وتباين حاد يكشف عن وجود اختلاف صارخ بينهما، كان القوميون المنادون بالقومية الاقتصادية يطالبون بأولوية التطوير والنمو، وأكد الخبراء الفنيون أن المكسيك كانت تحتاج للتعديل والإصلاح والليبرالية لتقليل التضخم المالى، وهروب رأس المال، والدين الخارجى.

وكان من بين الخبراء الفنيون رجلان أصبح كل منهما فيما بعد رئيسا لجمهورية المكسيك، كان أولهم حينئذ على رأس وزارة الخزانة التى كانت قد أُنشئت حديثا، وهو ميجويل دى لا مدريد MigueldelaMadrid، وكان الثانى عند ذلك وكيل نفس الوزارة وهو كارلوس ساليناس دى جورتارى CarlosSalinasdeGortari، كان الحل الذى يفضله الخبراء الفنيون يضاهى الحل الذى كان صندوق النقد يؤيده ويدافع عنه، وكان برنامجه يتطلب تخفيض قيمة العملة، والتضييق أو التقييد المالى، وتشجيع المكسيك على الانفتاح للتجارة والاستثمار العالمى، جاءت هذه الجماعة إلى المقدمة والمركز المرموق عام ١٩٧٦، عندما اضطرت المكسيك للسعى للحصول على مساعدات من

صندوق النقد الدولى وللتفاوض على أول اتفاقية تجارية ثنائية مع الولايات المتحدة خلال خمسة وثلاثين سنة.

وفى نفس الوقت، وبعد عدة سنوات رفضت الحكومة المكسيكية فيها السماح لدخول البنك الدولى للحصول على بيانات ومعلومات اقتصادية عن المكسيك، وافقت الحكومة على المشاركة فى مراجعة و نقد البنك الدولى لأداء الاقتصاد المكسيكى، وسارع الرئيس المكسيكى لوبيز بورتيللو فى تكوين علاقة حميمة جديدة مع البنك الدولى استهلها باجتماع مع مدير البنك الدولى روبرت مكنمارا فى ١٧ فبراير ١٩٧٧، أدى إلى مضاعفة مجموعة سندات البنط الدولى فى المكسيك.

ورغم هيمنة الخبراء الفنيين، كانت هناك أصوات بديلة فى مجلس الوزراء المكسيكى، كانت السياسات الجديدة موضع نقد شديد من جانب كارلوس تيللو Car-losTello وكان وزيرا للميزانية ووضع البرامج فى ذلك الوقت، كما اتهم مهندسى السياسات الجديدة فى وزارة المالية بأنهم "موظفون فى صندوق النقد الدولى" (راميريز Ramirez ٨، ١٩٨٢)، وأكد أصحاب المذهب البنيوى أو التركيبى (أو القوميون الاقتصاديون المجاهدون لتحقيق الاستقلال القومى) أنّ أفضل خدمة قُدمت للنمو فى المكسيك تمت عن طريق تقليص الاعتماد على الولايات المتحدة وبحمايتها أو باتخاذ أى إجراءات ضد تقلبات وأهواء الأسواق العالمية التى لا يمكن التحكم فيها أو السيطرة عليها، وكانت وزارة الوقف القومى والتنمية الصناعية (SEPAFIN) أيضا من بين المؤيدين والمدافعين عن دولة قوية وعن التدخل لتحقيق ذلك، وهى التى أكدت على الحاجة لإحداث توازن بين النمو الاقتصادى مع وضع اعتبارات العدالة والرفاهية فى الحسبان، وجعل أولوية للإنتاج من أجل الاستهلاك المحلى (اتفاقية الشراكة مع أمريكا الشمالية فى مجال الأمن والرفاهية SPP ١٩٨٧).

فاز أصحاب المذهب البنيوى أو التركيبى فى فترة زمنية قصيرة فى أواخر السبعينات، وسمحت القروض من البنوك الدولية للمكسيك بأن تدير ظهرها لصندوق

النقد الدولى، وأن تبتعد الجات GATT، وأن تباشر العمل فى مجموعة وطنية سياسات تجارية واستثمارية (ماريس Mares ١٩٨٥، وستورى Story ١٩٨٢)، ومع ذلك، حدث توقف مفاجئ لجهود القوميين المنادين باستقلال الاقتصاد القومى وهم فى ذروة نشاطهم وذلك عندما ضربت المكسيك سلسلة من الصدمات الاقتصادية، لقد سبب جفاف مدمر فشلا واسع النطاق فى نتاج المحاصيل عامى ١٩٧٩ و ١٩٨٠، وتبع ذلك ارتفاع أكثر تدميرا فى أسعار فائدة الولايات المتحدة عام ١٩٧٩، الأمر الذى ضاعف بشكل كبير ومفاجئ فى التزامات المكسيك بسداد الديون الأجنبية، علاوة على ذلك، فى عام ١٩٨١، هبطت أسعار البترول، المصدر المزهر فى صادرات المكسيك، وتكرر الأمر عام ١٩٨٢، وبسرعة انتقض غزل الاقتصاد المكسيكى واضمحلت قوته.

وأفرزت الأزمة نوعين متناقضين من ردود الأفعال، لقد ناشد الخبراء الفنيون فى الحكومة المجتمع المالى الدولى طالبين منه المعونة، وقام القوميون من رجال الاقتصاد بتأميم البنوك (١ سبتمبر ١٩٨٢)، وفرضوا سياسات سعر صرف وأسعار فائدة ضخمة وغير عملية، وانتقدوا بقسوة المجتمع المالى الدولى الانتهازى، وكانت النتيجة هروبا جماعيا مكثفا أطلق شرارته إنفاق القطاع العام الناشئ، والدين الخارجى.والتضخم المالى، والاعتماد المتزايد على المبالغ الدائنة للبنوك المحلية، وفى فبراير ١٩٨٢، انسحب البنك المركزى بشكل مؤقت من سوق الصرف تاركا عملة البيزو تهبط بحدة، وفى أغسطس ١٩٨٢، قدّم وزير المالية المكسيكى واشنطون مناشدة عاجلة (وزارة الخزانة بالولايات المتحدة، والاحتياطى الفيدرالى، وصندوق النقد الدولى) طالبا المساعدة المكسيك فى الوفاء بالتزاماتها بسداد الديون الخارجية، بينما أعد رئيس الجمهورية إعلان تأميم البنوك التجارية فى سبتمبر ١٩٨٢؛

وتم إيجاد حل للصدام بين القوميين والخبراء الفنيين عندما أعادت الأزمة الحكومة الجديدة مباشرة بين ذراعى المؤسسات المالية الدولية، فى الحقيقة، حتى وإن اتبع القوميون فى مجلس الوزراء عام ١٩٨٢، سياسات كان ينبغى أن تقضى على ثقة

المجتمع المالى الدولى تماما، فإنّ الخبراء الفنيين تفاوضوا على اتفاقيات مع كل من صندوق النقد الدولى ودائنى المكسيك التجاريين، ومع أن الرئيس المنتخب ميجويل دى لا مدريد MigueldelaMadrid، لم يكن قد تسلم الحكم حتى ذلك الوقت، فإنّ صندوق النقد الدولى تفاوض مع جيساس سيلفا هيرزوج وفريق العمل المرافق له. كما فعل مجموعة البنك الدولى الاستشارية المكونة من ثلاثة عشر بنكا التى أُنشئت عقب حدوث الأزمة (جوريا Gurria ٧٣-٧٤. ١٩٨٨)، وكثيرا ما تُقدم هذه المفاوضات باعتبارها سلسلة من المواجهات بين المكسيك وصندوق النقد والبنوك التجارية، ومع ذلك فإن الخلافات الحقيقية فى وجهات النظر فى بعض الطرق تكمن فيما بين المكسيكيين المشاركين فى المفاوضات.

وكان الأعضاء الشباب من بين فريق عمل دى لا مدريد القادم للحكم فى المفاوضات الحكيمة المتأنية فى المفاوضات الدائرة فى الخفاء يحثون صندوق النقد الدولى على اتخاذ موقف صلب، على سبيل المثال، يتذكر مسئول كبير فى صندوق النقد كان من بين المفاوضين فى ذلك الوقت أنّ جوستافو بتريوسيولى GustavoPetricioli، وهو أحد أعضاء فريق دى لا مدريد، تعود أن يتقابل معه صباح كل يوم لتناول طعام الإفطار أثناء بعثة صندوق النقد فى مدينة المكسيك كى يحث الصندوق على أن يكون أكثر تشددا وتصلبا فى الرأى مع الإدارة المكسيكية التى على وشك تسليم السلطة (محادثة مع تيد بيزا TedBeza مسئول صندوق النقد عام ١٩٩٥)، وعلى أى حال فإن باترى سيولى لم يكن " معتنقا لمبدأ جديد " وهو إجماع واشنطون، وذلك كما تكشف عنه أعماله التى حدثت فيما بعد (أنظر أدناه).

إن الحوافز التى قدمتها الولايات المتحدة وصندوق النقد للمكسيك عام ١٩٨٢، كى تقنع صناع السياسة فيها بأن يظلوا متوافقين مع رؤيتها حول إدارة الدين كانت حوافز واقعية وجوهرية، طلبت حكومة المكسيك قرضا جديدا من البنوك التجارية مقداره خمسة بلايين دولار لمدة ستة سنوات مع منحهم ثلاث سنوات فترة سماح،

ودعم مطلبهم هذا صندوق النقد بطلبه من البنوك أن تصدق على تعهدها والتزامها بالإقراض الجديد كمتطلب أساسى لموافقة الصندوق للمكسيك بسحب حوالى٩،٣ بليون دولار من " برنامج التسهيلات المُوسّع لصندوق النقد ('EFF جوريا Gurria ١٩٨٨،٧٨،)، وفى ٨ ديسمبر ١٩٨٢، نقل وزير المالية لصندوق النقل الدولى قرار المكسيك بأنها سوف تلتزم بتنفيذ برنامج اقتصادى يدعمه صندوق النقد الدولى. كما نقل للبنوك مشروع إعادة الهيكلة للدين الخارجى للقطاع العام المكسيكى طبقا لما تم الاتفاق عليه رسميا مع المجموعة الاستشارية للبنك الدولى.

وبجانب الحوافز التى استطاع صندوق النقد أن يقدمها، فقد عرض الصندوق أيضا حلولا واضحة لمشاكل المكسيك الاقتصادية، وقدم مسئولوه حلا بسيطا ومجهزا لحكومة تحررت من وهم الآراء الموجودة فى خلفية السياسة الاقتصادية الأجنبية القديمة دون وجود الأرصدة المالية التى يستكملون بها تنفيذ تلك الآراء، وتماما كما استفادت هيئة العاملين بصندوق النقد من الانضباط والنظام الحرفى والبساطة النسبية من علم الاقتصاد المألوف، كذلك جعلت نفس هذه الصفات المميزة هذه الآراء جذابة للخبراء الفنيين الذين كانوا يحتاجون للتوصل بسرعة لحلول للمشاكل الصعبة والمتسمة بالفوضى وعدم الترتيب، وباستخدام الاصطلاحات النظرية الاجتماعية، لقد جعل المنطق النظرى، والبساطة المألوفة والتقدير المتفائل بما يحتمل حدوثه كل هذا مجموعة مفردات مغرية تقدم يد المعونة بشكل قوى للأفراد والمؤسسات التى تعلن عنها وتروج لها.

وكان التأثير السياسى للتعديل والإصلاح الذى شرعت المكسيك فى تنفيذه تأثرا سريع المفعول، فقد طالب صندوق النقد الدولى المكسيك بتلبية المعايير الاقتصادية العالمية التى كانت تتطلب الاستقرار والانضباط والتعديل، ولم تكن الإجراءات الضرورية، بعكس الإصلاحات الاقتصادية العالمية الأعمق ممن سواها، تتطلب إجماعًا كبيرا داخل الحكومة المكسيكية، لكنها بالأحرى كان يمكن لجماعة صغيرة

جدا من المسئولين الكبار أن يتولوا الشروع فى تنفيذها ،ونتيجة لهذا بدأت وزارة المالية والبنك المركزى فى زيادة قدراتهما وسلطاتهما المرتبطة بهيئات ومؤسسات ووكالات أخرى.

كانت كل من وزارة المالية والبنك المركزى يتمتعان دائما بنفوذ كبير فى المكسيك (سوليس Solis ١٩٧٠، وماكسفيلد Maxfield ١٩٩٠)، كان نفوذهما وقوتهما فيما مضى يتم مقاومتهما من قبل وجهات نظر السياسة الاقتصادية ووزارات سياسية قوية أخرى معارضة ومتنافسة معهما، كان جوبرناسيون Gobernacion، على سبيل المثال، على نظام أمن وجهاز الدولة للوصاية والرعاية من خلال تعيينه للمحافظين وسلطات البلدية وقيادات النقابات العمالية، لكن سلطة جوبرناسيون بدأت تضمحل بمجرد ما أُدخلت استقطاعات الميزانية المطلوبة لمواجهة معايير صندوق النقد الاقتصادية العالمية المفضلة لأول مرة، وفى نفس الوقت، بدأ متسلمو مساعدات صندوق النقد الدولى، أى وزارة المالية والبنك المركزى فى توسيع وتمديد شبكاتهم الخاصة - كما فعلت وزارة الميزانية (التى كان يرأسها ميجويل دى لا مدريد من عام ١٩٧٩ ثم تبعه ساليناس من عام ١٩٨٢)، وذلك بخلق شبكة من المكاتب الإقليمية التى كان لرؤسائها حق الدخول المباشر فى مناقشة الميزانية (سنتينو Centeno ١٩٩٤، الباب الرابع).

ومع ذلك، فبرغم ازدياد المؤيدين لإجماع واشنطون ظلت هناك وجهات نظر معارضة ومناهضة داخل مجلس الوزراء خلال أواخر السبعينات وبداية الثمانينات من القرن الماضى،كان الخبراء الفنيون الجدد فى وزارة المالية والبنك المركزى مجبرين باستمرار على دحض وتفنيد السياسات البديلة التى تقترحها الأصوات الراديكالية فى مجلس الوزراء، كانت قواعد وتعليمات إجماع واشنطون عرضة دائما للتدقيق والفحص والنقد، وبالإدراك المؤُخر للحدث بعد وقوعه، وصف أحد المسئولين الكبار فى البنك الدولى علاقة البنك مع المكسيك خلال تلك الفترة بأنّها تتصف "بالشك والصعوبة" (مقابلة مع رينار ستيكهان RainerSteckhan ١٩٩٥)، ومع ذلك،

فمن وجهة النظر المكسيكية، خدمت معارضة مجلس الوزراء كمصدر هام لفعالية وقوة المفاوضات مع المؤسستين الماليتين الدوليتين - استطاع الخبراء الفنيون دائما استخدام تهديد البدائل الراديكالية للحصول على شروط أفضل، (مقابلة مع الوزير جيساس سيليفا هورزوج ١٩٩٤).

المُحاورون المتعاطفون المؤيدون

أجبرت أزمة الدين عام ١٩٨٢ المكسيك على السعى لطلب المعونة من صندوق النقد الدولى ومن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، ومع ذلك فكان لصناع السياسة فى المكسيك بعض من "الفاعلية العكسية" التى أحسنوا استخدامها، استطاع المتفاوضون أن يلعبوا على مخاوف الولايات المتحدة من السياسات الراديكالية البديلة التى كانت تنتظر وراء الكواليس، لو أنّ الحكومة المكسيكية استسلمت للمطالب السياسية بانتهاج سياسة راديكالية، لزاد هذا من تعرض الاستقرار البنكى للخطر (بسبب تعرضه لفضائح شديدة من جانب بنوك الولايات المتحدة) ولزاد من حدة قلق الولايات المتحدة بشأن الأمن. وقد تم الإفصاح عن المخاوف من الاستقرار السياسى، والهجرة، والتهديد الشيوعى بعبارات لا لبس فيها فى "تقرير لجنة كيسنجر" عام ١٩٨٤، فى بدايات الثمانينات استطاع مسئولو الحكومة المكسيكية أن يشيروا للبدائل الراديكالية التى يدافع البعض عنها داخل مجلس الوزراء، مثل إصدار قرار رسمى بتأجيل دفع الديون المستحقة.

ومع ذلك، فقد كانت الحكومة المكسيكية تمر بمرحلة تغيير، كانت انتخابات عام ١٩٨٢ قد صدقت نهائيا على اختيار الرئيس المغادر لموقعه للرئيس الذى سيخلفه - ميجويل دى لا مدريد - الذى أزعج مجلس وزرائه الجديد الراديكاليين، وعزا الخاسر فى السباق فى الترشيح والتنصيب لمركز رئاسة الجمهورية هذا التغيير

لسيطرة الحزب عن طريق الخبراء الفنيين فى اتفاقية الشراكة مع أمريكا الشمالية فى مجال الأمن والرفاهية." أو وزارة الميزانية " (وردت فى سينتينو Centeno ١٥٨، ١٩٩٤).

وكان وصف مجلس الوزراء الجديد بأنّه مجلس خبراء فنيين وصفا دقيقا إلى حد ما، وتكشف دراسة عن مجلس وزراء دى لا مدريد أن حوالى ٣، ٥٩ ٪ من المراكز أخذها مسئولون كانوا قد بدءوا حياتهم العملية فى عمليات البنوك أو قطاعات التخطيط الخاصة بالبيروقراطية؛ وأن أكثر من ٤٤ ٪ بقليل منهم كان قد تم تدريبهم فى علم الاقتصاد، والكثير منهم فى جامعات الولايات المتحدة (سينتينو ١٩٩٤، ١٣٩)، وكان الشباب من الخبراء الفنيين مثل دى لا مدريد وساليناس قد قدموا وجهات نظرهم الخاصة عن سياسة المكسيك الاقتصادية الخارجية أثناء إدارة لوبيز بورتيللو (اتفاقية الشراكة مع أمريكا الشمالية فى مجال الأمن والرفاهية SPP ١٩٧٨).

وكان الأعضاء الجدد فى مجلس الوزراء القادم للحكم نقطة هامة للاحتكاك بالنسبة لكل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، فى الحقيقة، يمكن للبعض أن يقولوا أنّه قد تم تعيين الخبراء الفنيين كى يطلقوا إشارة من إشارات وعلامات الثقة لدائنى المكسيك وللقطاع الخاص، وهم الذين كانوا ينزفون العملة المكسيكية بالخارج، ويتذكر رئيس الجمهورية الذى انتهت مدة رئاسته فى مذكراته أنّه كان قد عيّن ميجويل دى لا مدريد لأنّه. كما كان يعتقد، كان معدا بشكل أفضل للتعامل مع مشكلات المكسيك المالية عن منمنافسه جافيرجارسيا بانيجوا JavierGarciaPaniagua لوبيز بورتيللو ١٩٨٨)، ومن وجهة نظر البنك الدولى، كان ميجويل دى لا مدريد (وجيساس سيليفا هورزوج) قد عاد ليدرك البنك من جديد عام ١٩٧٩بأنّه بالفعل " شخص على استعداد تام " للتعاون مع البنك الدولى، وكذلك كان الحال مع عدة أعضاء من الفريق الذى يعمل معه، (البنك الدولى ١٩٧٩).

وفى الحال عزز الدور الذى لعبه الخبراء الفنيون الشبان فى تعاملهم مع أزمة الدين ومع صندوق النقد الدولى من قوتهم ومكانتهم، لقد كان الدين يشكل أضخم

عائق مباشر أمام سياسة الاقتصاد المكسيكى، وكان دور الخبراء الفنيين دورا أساسيا ومركزيا حيث إن صندوق النقد الدولى كان يتفاوض بثقة مع مجموعة صغيرة ومتخصصة بقدر الإمكان من صناع السياسة، وكان معنى ذلك أن إمكانية الدخول على الوثائق المتاحة والمداولات ونتائج المفاوضات كانت إمكانية محدودة للغاية، لقد ركزت مفاوضات الدين السلطة والنفوذ فى يدى وزارة المالية والبنك المركزى والخبراء الفنيين فى هذا المجال.

كانت مفاوضات البنك الدولى تنحصر فى اتجاه وزارة المالية، ويتذكر مسئول كبير فى البنك الدولى فى ذلك الوقت أنّه عندما ازدادت الثقة بين هيئة العاملين فى البنك والخبراء الفنيين المكسيكيين الناشئين، اتسع نطاق حوارهم مع السلطات المكسيكية ليشمل مسئولين من وزارات ومؤسسات ووكالات أخرى (مقابلة مع رينار استيكهان RainerSteckhan ١٩٩٥)، كان هناك تحول دقيق ولطيف يحدث داخل نطاق الوزارات والمؤسسات والوكالات وعبر أرجائها، على سبيل المثال، فقدت وزارة الخارجية حتى الدور الهامشى الذى كانت تلعبه ذات يوم فى السياسة الاقتصادية الأجنبية (بفقدها عام ١٩٨٦، حتى منصب وكيل الوزير للعلاقات الاقتصادية فى الوزارة) وأُنزلت إلى منصب أدنى لتصبح. وذلك على لسان أحد المستشارين الاقتصاديين للرئيس، مسئولة عن " التعامل مع العالم الثالث." وفى الوقت نفسه، انتقلت عدة وظائف ومهام اقتصادية لوزارة الخارجية إلى "اللجنة الاقتصادية" التى كان الليبراليون الجدد يسيطرون عليها، وكانت تُسمى (بانكوميكسيت : أى البنك القومى للتجارة الخارجية) والتى تطورت حتى أنّها أصبح لها ثمانية وعشرون مكتبا حول العالم (مقابلات مع وكيل وزارة الخارجية، أندريه روزينتال AndresRozental ١٩٩٤، ونائب مدير البنكوميسكسيت، أمبرتو مولينا UmbertoMolina ١٩٩٤).

ومع ذلك، ففى أواسط الثمانينات كان هناك قلق واهتمام بالغ حول المخالفات والانتهاكات الدولية للسيادة المكسيكية، ونشأت مناظرة حول هذا عندما اقترح البنك

الدولي عام ١٩٨٣، تعميق حواره مع المكسيك، وبعدما مُنع البنك عدة سنوات من الدخول على بيانات ومعلومات عن الوضع الاقتصادي الحقيقي في المكسيك، اقترح إقامة حوار اقتصادي ضخم جديد رفيع المستوى يركز على ثلاث مجالات : السياسة المالية، والتجارة، والمشاريع التجارية العامة، وأكد البنك أن مثل هذا الحوار المركز الكثيف يمكن أن يؤدي بقوة لحصول المكسيك على قروض متعددة من أجل الإصلاح والتعديل الهيكلي وتعديل القطاعات الاقتصادية.

وخلق "الحوار المكثف" الذي اقترحه البنك الدولي عاصفة داخل مجلس الوزراء المكسيكي، وكانت المؤسسة المكسيكية الوحيدة المقترضة من البنك الدولي حينئذ هي البنك القومي للتنمية الصناعية (NAFIN)، وجادل رئيسه جوزستافو بتروسيولي بقوة أنّ مثل هذا الإجراء سوف يمس السيادة والاستقلال المكسيكي، وخسر بتروسيولي هذا الجدال، وكي يومئ وزير المالية (والمفاوض الرئيسي في مسألة الدين)جيساس سيلفا هيرزوج بالقوة المتزايدة لوزارة المالية، حكم ضد اعتراضات بتروسيولي وأنهت الحكومة القضية بقبول الاقتراح (مقابلة مع الوزير جيساس سيلفا هيرزوج ١٩٩٤، وكابور Kapur ١٩٩٤)،ومن هنا كسب البنك الدولي حق الدخول بشكل أعمق على البيانات والمعلومات عبر قطاعات كثيرة للاقتصاد المكسيكي (مع استثناء ملحوظ للمعلومات الخاصة بالبترول والزراعة)، مع السماح بتقديم تحليلات وإرشادات محددة أكثر من أي وقت مضى للحكومة المكسيكية.

وفي أواخر عام ١٩٨٣، أصبح دور البنك الدولي من المعالم الاعتيادية المؤسساتية في ظل اجتماعات نصف سنوية لوضع إستراتيجية البلاد موضع التنفيذ خلال الثمانينات من القرن الماضي، وذلك بالتناوب مرة في منطقة كولومبيا بالعاصمة واشنطون ومرة في مدينة المكسيك، وللإعداد لكل اجتماع، كان البنك يعد مذكرة من عشر صفحات موجهة لكبار المسئولين، تقدم فيها تحليل البنك لموقف البلد الاقتصادي الشامل، كانت هذه الاستشارات في البداية تتضمن مسئولين ليسو كبارا من وزارة

المالية، لكنهم أصبحوا بسرعة منابر للمسئولين من ذوى المستويات العالية التى يتولى قيادتها وزير المالية.

كان برنامج البنك الدولى هو الليبرالية الراديكالية، كانت ليبرالية التجارة تُعتبر فعالية حاسمة وصولا لإصلاحات أساسية أكثر للمشاريع التجارية العامة والإصلاحات المالية (مقابلات مع شاهد حسين مع نائب رئيس البنك الدولى ١٩٩٥، وخبراء اقتصاد البنك الدولى هانز بينزواجين HansBinswagen ١٩٩٥، وسويدار فان ويجنبيرجين SwederVanWijnbergen ١٩٩٤)،وخلال الاستشارات التى تمت فى الثمانينات، ركز البنك الدولى أكثر فأكثر على تقديم النصيحة للمكسيك عن الروابط بين مشاكلها المالية والحاجة لليبرالية التجارة، ويقدم تأثير البنك الدولى على الإصلاحات فى التجارة مثلا مفيدا للعوامل المؤثرة.

كانت الحوافز أوضح مصدر للعوامل المؤثرة، استطاع البنك أن يُقدّم قروضا يتم دفعها وتوزيعها بسرعة مثل أول "قرض لتنمية الصادرات" للمكسيك عام ١٩٨٣، وما تبع ذلك من قرضى السياسة التجارية عام ١٩٨٦، وعام ١٩٨٧، والذى كان مقدار كل منهما ٥٠٠ مليون دولار أمريكى، وذلك مقابل إصلاح السياسة التجارية، والجدير بالذكر أنّ البنك الدولى كان يعتبر هذه القروض" مكافآت " على الأداء فى الماضى والأداء فى المستقبل فى ليبرالية التجارة : وهذا يعنى أنّها لم تكن مجرد حوافز تُقدم لصناع السياسة كى يتبعوا سياسات بعينها، وإنما كانت أيضا أدوات للثقة فى هؤلاء المحاورين المؤيدين المتعاطفين مع البنك.

وكان النوع الثانى من الدعم الذى يمكن للبنك الدولى أن يقدمه هو، وكما ذكرنا أعلاه، دعما فكريا عقلانيا، عندما كان مجلس الوزراء المكسيكى يتصارع من أجل قرارات حاسمة عن ليبرالية التجارة عام ١٩٨٥، فإنّه، وبحكمة وتحفظ شديدين ودون استخدام اسمه، تولى رعاية مؤتمر حول ليبرالية التجارة مستخدما جامعة الأبحاث الخاصة بالمكسيك" المعهد التكنولوجى المستقل "والمؤسسة المكسيكية" البنك الوطنى

للتجارة الخارجية "، وكان من بين المتحدثين في المؤتمر آن كروجر AnneKrueger وعدد كبير آخر من هيئة العاملين أو المستشارين بالبنك الدولى الذين قدموا فوائد ليبرالية التجارة، ويشيد الكثير من صناع السياسة فى المكسيك بهذا الاجتماع باعتباره كان له وقع وتأثير هام (مقابلات مع فيرناندو كلافيجو FernandoClavigo المستشار الاقتصادى للرئيس ١٩٩٤، ووكيل وزارة المالية جوليرمو أورتيز Guiller- moOrtiz ١٩٩٤، ووكيل وزارة التجارة الخارجية لويس برافو أجوليرا LuisBravoAG- guilers ١٩٩٤)، وكانت هناك مناقشة مقنعة جدا على وجه الخصوص فحواها أنّ الليبرالية يمكن أن تساعد فى السيطرة على التضخم المالى، وفى هذا المجال قدّم البنك الدولى دعما فكريا وعقلانيا هاما للخبراء الفنيين الذين يؤيدون ليبرالية التجارة داخل نطاق مجلس الوزراء المكسيكى، وكان الصراع الحقيقى قد أصبح. طبقا لمسئولين من كل الجهات، قتالاً داخل نطاق الحكومة المكسيكية، وذلك بإثارة وتحريض فريق جديد فى وزارة الميزانية والتخطيط مع المؤسسة المكسيكية والبنك الوطنى للتجارة الخارجية والبنك المركزى ضد وزارتى التجارة والمالية اللتين كانتا" تؤجلان ما ينبغى عليهما أن يقوما به أو تؤخران القيام به (مقابلات مع وكيل وزارة المالية جوليرمو أورتيز ومسئولين فى صندوق النقد الدولى وهم كلوديو لوزر ClaudioLoser ١٩٩٤،وإليوت كارترEliotKalter، وخبير الاقتصاد بالبنك الدولى سويدر فان ويجينبيرجين SwederVanWignbergen ١٩٩٤).

أحدثت ليبرالية التجارة خلافا ونزاعا داخل البيروقراطية المكسيكية، وبالتالى فتحت قناة لعرض وجهة نظر البنك الدولى، ولا نعجب عندما نعلم أن وزارة التجارة لم تكن تريد أن تتخلى عن السيطرة والرعاية التى كانت قد اكتسبتهما من إدارة المجموعة الكبيرة لأدوات المؤيدين لحماية الإنتاج الوطنى المكسيكى، ومع ذلك كان البنك المركزى فى وضع مختلف، وكان البنك الدولى مهتما بشدة بالسيطرة على حالة التضخم المالى دون الحاجة بتضييق وتحديد سيطرته على سعر الفائدة وسعر

الصرف، وقد قوّت وجهة نظر البنك الدولى بأنّ ليبرالية التجارة تقلل من التضخم المالى من تعبير البنك المركزى فى هذه القضية، رغم أنّ أبحاث البنك الدولى فيما بعد يمكن أن تثير الشك فى العلاقة بين ليبرالية التجارة والتضخم المالى (إيز Ize ١٩٩٠)،فى هذا المجال أثرت " معرفة " وأبحاث البنك الدولى فى المشكلة المشتركة فى البيروقراطيات الكبيرة عندما يتصارع قسمان فى الحصول على الموارد أو رأس المال، وبذلك خلقت شريكا ضخما وقويًا يستطيع البنك الدولى أن يسعى ويناضل من أجل تحقيق ليبرالية التجارة، (لاستنج Lusting ١٩٩٢).

وبسرعة أصبح البنك الدولى وبنك المكسيك المركزى شريكين حميمين فى دعم ليبرالية التجارة داخل نطاق المكسيك، وفى مفاوضات المكسيك مع البنك الدولى عام ١٩٨٥، طبقا لما ذكره مسئول كبير اشترك فى المفاوضات، ذهب البنك المركزى من وراء ظهور العاملين فى وزارة التجارة وقدم للبنك الدولى أسماء مجموعة من الأرقام التى أضعفت بشدة مكانة مطالب وزارة التجارة حول الليبرالية التى تم التعهد بتنفيذها حتى ذلك التاريخ (مقابلة مع وكيل وزارة التجارة الخارجية لويس برافو أجوليرا ١٩٩٤)، واستطرد أحد مسئولى البنك الدولى من ذوى الصلة بالقضية قائلا بأنهم كانوا قد عملوا بالفعل مع البنك المركزى فى تقديم الأرقام الجديدة المبنية على حجم الإنتاج بدلا من النظام الغامض الخاص بأسعار الإحالة أو الأسعار التى يتوقعونها والتى كانت تستخدم فيما مضى (مقابلة مع رينر ستيكهان RainerSteck-han ١٩٩٥).

حاولت وزارة التجارة البحث عن نهج آخر لليبرالية التجارة يتم ببطء وبشكل تدريجى أكبر، وأكد الخبراء الليبراليون أنّ هذا النهج يخلق مقاومة سياسية يمكن أن تتسبب فى إبطاء إجراءات تحقيق الليبرالية التجارية، بل قد تسد الطرق كلية فى سبيل تحقيقها، وتوضح المناورات التى نتجت عن ذلك طريقة المسئولين المحليين التى تمكنهم من استخدام المؤسسات المالية الدولية لتنفيذ الصراعات الجارية بين دائرتين أو أكثر.

ورغم فوز البنك المركزى بالمعركة من أجل ليبرالية التجارة عام ١٩٨٥، فقد تغيرت حصص المراهنات والمغامرات التجارية بحدوث الأزمة الاقتصادية التى تجددت فى المكسيك والصدام من أجل أسعار البترول فى يناير ١٩٨٦، علاوة على ذلك، فقد دمرت ليبرالية التجارة الراديكالية بين يوم وليلة كثيرا من المشروعات التجارية صغيرة ومتوسطة الحجم، إذ إنها لم تستطع دخول المنافسة دون حصولها على بعض الوقت كفترة انتقال، وقام المتبقون من الراديكاليين فى مجلس الوزراء من تقوية طلباتهم من أجل إستراتيجية بديلة وحظوا ببعض التأييد من أعضاء آخرين فى مجلس الوزراء، واشتملت الإستراتيجية الراديكالية على طلب عقد اجتماع لمجموعة المدينين بأمريكا اللاتينية (التى كانت قد تم تأسيسها لأول مرة فى كارتاجينا Cartagena عام ١٩٨٤) وعلى إعادة تنشيط نهج للدين يكون أكثر حزما. وأقل تعاونا.

وكان رد الفعل من واشنطون ردا سريعا، فبعد أن طالبت الحكومة المكسيكية باجتماع عاجل لمجموعة المدينين بأمريكا اللاتينية فى مدينة بانتا ديل إيست Punted-elEste فى يناير ١٩٨٦، وأسرعت الولايات المتحدة والمؤسسات المالية الدولية فى عمل مراجعة ونقد للترتيبات مع الحكومة المكسيكية وتوصلوا لتقديم تنازلات هامة، وفى الحال تم تخفيف بنود وشروط صفقة ليبرالية التجارة الخاصة بالبنك الدولى، كما تم تخفيف شروط اتفاقية صندوق النقد الدولى التى تم التوقيع عليها بعد ذلك مباشرة.

ونخلص بنقطتين بالتحديد لهما أهميتهما من قصة ما حدث عام ١٩٨٦، أولا: كان وجود بعض الراديكاليين فى مجلس الوزراء يعنى أنّ الحكومة كان لا يزال بإمكانها استخدام التهديد كأحد البدائل المتاحة أمامها، وسياسة راديكالية أكثر فى مساوماتها مع الولايات المتحدة وصندوق النقد الدولى والبنك الدولى، ثانيا: (وبشكل به مفارقة وتناقض)، ينشأ أيضا من اتفاقيات عام ١٩٨٦، أن الصندوق والبنك الدوليين ازدادت ثقتهما من التزام الخبراء الفنيين فى مجلس الوزراء بأسلوبهم فى الإصلاح، وكما شرح بشكل سرى مسئولون كبار ممن اشتركوا فى تخفيف شروط

المكسيك : لم يعد هناك حاجة مطلقا لدفع المكسيك على التوقيع على مثل تلك البنود والشروط القوية المدونة فى العقود، حيث إن النسل الجديد من من صناع السياسة المكسيكيين كانوا ملتزمين بتطبيق الليبرالية بقدر استطاعتهم وبأسرع ما يمكنهم ذلك فى كل الأحوال (مقابلات مع مسئولى البنك الدولى ديفيد كنوكس DavidKnox ١٩٩٥،وشهيد حسين ١٩٩٥، ورينر ستيكهان ١٩٩٥).

والخلاصة أنّه على مدار الثمانينات من القرن الماضى اكتسبت وزارات ومؤسسات ووكالات صناعة السياسة الاقتصادية (وزارة الميزانية ووزارة المالية والبنك المركزى ومكتب رئاسة الجمهورية) سيطرة أكبر على السياسة الشاملة داخل نطاق النظام السياسى المكسيكى، وقد زودت تلك الوزارات والمؤسسات ووكالات صناعة السياسة الاقتصادية صندوق النقد والبنك الدوليين بمحاورين مؤيدين ومتعاطفين تمكنوا من استخدام موارد الصندوق والبنك وشروطهما المرفقة بعقود الإقراض كمصدر قوة ونفوذ لهم داخل نطاق مجلس الوزراء، وقد قدم لهما الصندوق والنقد الدعم، وأيدوهم وساندوهم فى اختيارات سياستهم بحوافز مادية وملموسة وخبرات فنية وتحليلات كثيرة وقوية، وكان المقابل من الحكومة المكسيكية أنّها منحت تلك الوزارات والمؤسسات وخلافه سماحا أعظم وأكبر للدخول على المعلومات والبيانات وندوات ومناقشات السياسة الاقتصادية والحصول عليها.

مؤسسات سياسية مؤيدة وواعدة

رحّب الشعب المكسيكى من البداية بنتيجة الانتخاب على رئاسة الجمهورية عام ١٩٨٨، باعتبارها سوف تعزز من الروابط الوثيقة مع المجتمع المالى الدولى الثقة فيه، وكان الرئيس المكسيكى الجديد كارلوس ساليناس دى جورتارى، مثله مثل سلفه فى الرئاسة على رأس وزارة الميزانية بعد عمله فى وزارة المالية، وأكدت كل الصحف

المالية الأجنبية أنّ الرئيس المكسيكى المنتخب الجديد حاصل على شهادة علمية فى علم الاقتصاد من هارفارد، فى الحقيقة أشادت مجلة " العالم الاقتصادى" theEconomist فى المسح الخاص الذى أجرته عن المكسيك عام ١٩٩٣، باعتبارة يُحتمل للغاية أن يكون أحد أعظم رجال القرن العشرين.

واستنكر النقاد اختيار ساليناس كمرشح رئاسى جديد، لقد وُصف بأنّه رجل تتحكم فيه المصالح المالية الدولية (بورفيريو ميونوز ليدو PorfirioMunozLedo فى لوبيز جاللو LopezGallo ٣٠، ١٩٨٩)، ووُصف تنصيبه كرئيس للجمهورية على أنّه" نتيجة لقُوى القطاع الخاص بالتعاون مع الشركات والمؤسسات التى تعمل فى أكثر من بلدين، التى ترغب فى نشأة وتطوير الحزب المكسيكى الرسمى وهو الحزب الثورى الدستورى أو التأسيسى (PRI) الذى يدعو للخصخصة فى مجال الصناعة والتجارة ولوجود مؤيدين للنظرية القائلة بأنّ التقلبات الاقتصادية ترجع لزيادة الإمداد بالمال أو النقص فيه، وللتركيز على التجارة الحرة (بابلو جونزاليز كاسانوفا -PabloGonza lezCasanova فى راموس Ramos ٣٠٢، ١٩٨٧)،وكان أولائك الذين احتفوا بالرئيس المنتخب والذين انتقدوه على حق فيما يخص روابطه الوثيقة بالمجتمع المالى الدولى،

وفى أكتوبر ١٩٨٨، قامت الولايات المتحدة بحركة دراماتيكية لبناء الثقة مع الحكومة المكسيكية ورئيسها المنتخب الجديد وسط ادعاءات بحيل انتخابية ضخمة، وحتى تتدخل الولايات المتحدة دون أن يُطلب منها ذلك لمساعدة المكسيك فى أزمتها الاقتصادية والسياسية الطاحنة. منحتها قرضا تجسيريا قدره ثلاثة بليون ونصف دولار من صندوق تثبيت سعر الصرف بوزارة الخزانة، وبسرعة تم السماح بأن يظل قرض الولايات المتحدة هذا سريع المفعول لفترة زمنية أخرى ودخل فى ترتيبات مع صندوق النقد والبنك الدوليين (تحت رعاية " خطة بريدى theBradyPlan التى صدرت فى مارس ١٩٨٩)، والتى يصل مجموعها لحوالى ١٣٥،٤ بليون دولار لمدة ثلاث سنوات واعتماد وديون من البنك الدولى لمبلغ ١،٩٦ بليون دولار لعام ١٩٨٩، وكان

هناك أيضا دعم مالى لتخفيض قيمة الدين ولقروض جديدة قدرها ٢ بليون دولار أمريكى كمعدل سنوى بدءا من ١٩٩٠، وحتى ١٩٩٢، ومن الأمور الهامة أنّ خطة بريدى سمحت لصندوق النقد والبنك الدوليين بأن تعم إعادة جدولة الدين فى المكسيك رغم عدم إكمالها لاتفاق مع دائنى بنكها التجارى (جونز Jones ١٩٨٨، وليساكرز Lissakers ٢٢٨ . ١٩٩١)،

وتحرك البنك الدولى وصندوق النقد الدولى بسرعة ليجعلا ذلك أمرا ممكنا، ومع أن كلا منهما كان يعمل بحكمة وحذر فى دراسة الوسائل التقنية لتخفيض قيمة الدين، إلا أن أيهما لم يستطع التحرك للأمام لتنفيذ مخططات التخفيض إلى أن أظهرت الولايات المتحدة موافقتها على ذلك، وبمجرد أن "وصل الفاكس الذى قالت الولايات المتحدة فيه إننا كان علينا أن نساعد المكسيك"، دخل صندوق النقد والبنك الدوليين سباقا سريعا لوضع إجراءات تخفيض الدين موضع التنفيذ وذلك بإجراء مشاورات عميقة مع المسئولين من وزارة الخزانة الأمريكية (مقابلات مع المسئولين فى البنك الدولى سويدر فان ويجينبيرجين ١٩٩٥، و رينر ستيكهان ١٩٩٥و ديفيد كنوكس ١٩٩٥، ومع مسئولى صندوق النقد الدولى كلوديو لوزر وإليوت كارتر ١٩٩٤)، وجمّع البنك الدولى، وذلك انحراف عن الأيديولوجية الطبيعية التى يتبعها، سلسلة كبيرة من القروض التى طلبتها المكسيك دفعة واحدة فى أكثر من ثلاثة أسابيع بقليل : فكتب تقاريره فى هذا المجال، ووافق على القروض من خلال " لجنة خاصة " دون وجود الخبير الاقتصادى الرئيسى للبنك (الذى لم يوافق على سياسة الولايات المتحدة الجديدة الخاصة بتخفيض قيمة الدين)، وتخطى وحذف بعضا من بنود آليات مراجعة وتقييم القروض (مقابلات مع مسئولى البنك الدولى سويدر فان ويجينبيرجين ١٩٩٥، ورينر ستيكهان ١٩٩٥).

وما لا يعرفه إلا القليل من الناس هو أنه حتى من قبل الانتخابات المكسيكية عام ١٩٨٨، كان البنك الدولى قد انشغل بإعداد سلسلة من مذكرات مختصرة قصيرة

عن قضايا سياسات كبرى لساليناس (المرشح عن حزب PRI وللحزب نفسه)، ويصف مسئول كبير من البنك الدولى طلبه من "أفضل وأشهر هيئة العاملين معه" أن يُعدوا سلسلة من أوراق اثنتى عشرة سياسة، كل سياسة منهن مبنية على قضية وليست أطول من عشر صفحات (مقابلات مع رينر ستيكهان ١٩٩٥).

وظهرت مواد من هذه الاقتراحات تباعا فى بيانات الأهداف أو الدوافع أو وجهات النظر الرسمية لحزب PRI، علاوة على ذلك، وعقب الانتخابات مباشرة وقبل أن يتسلم ساليناس السلطة بشكل فعلى. نظّم البنك الدولى ورشة عمل لساليناس ومجلس الوزراء المنتظر تعيينه فى الجبال التى تبعد على مسافة ساعتى قيادة سيارات خارج مدينة المكسيك، وهناك، ومن خلال مناقشات دارت بنفس أسلوب منتدى الحلقات الدراسية، ادعى مسئولو البنك الدولى بشكل سرى وأكدوا أنهم يساندون بقوة علاقات الثقة المتبادلة مع الفريق الجديد الذى لعب فيما بعد دورا كبيرا وهاما فى تعجيل وتسهيل القروض والاتفاقيات المبرمة مع البنك الدولى، ويتذكر أحد مسئولى البنك الدولى قائلا، "أصبح من الواضح أنّ هؤلاء الناس كانوا يريدون إشراك البنك الدولى فى كل شىء بشكل فعلى، قالوا أشياء بنفس الطريقة التى قالها البنك"، وبنص كلمات مسئول آخر من البنك الدولى وهو يصف نشوء العلاقات مع الفريق الجديد. "لم يعد يهم بعد ذلك ما كان مكتوبا على الورق، وكان الأهم من ذلك أنّه كان من الممكن وضع الثقة فى صناع السياسة هؤلاء" (مقابلات مع رينر ستيكهان ١٩٩٥، وهانز بينزواجين HansBinswagen ١٩٩٥، شاهد حسين ١٩٩٥).

وسرعان ما أصبح كل من شاركوا فى المنتدى أعضاء فى مجلس الوزراء الذى عيّنه كارلوس ساليناس دى جورتارى، وقد سجل الرئيس الجديد أنّه أول من تخلى عن التقاليد المكسيكية المتمثلة فى تعيين مجالس وزراء خارجة عن الإجماع فى الآراء وكانت تضمن أن يكون رئيس كل وزارة له آراء مختلفة وأنّ فصائل مختلفة داخل نطاق الحزب هى التى تؤيدها، وقام بتعيين وزارات ومؤسسات من مجموعة صغيرة

للغاية من المسئولين جاءوا من وزارات المالية والخزانة أو البنك المركزى (سينتينو ١٩٩٤، ١٤٠؛ وسنتينو وماكسفيلد ١٩٩٢)، وكان أهم صناع السياسة الاقتصادية فى الوزارة الجديدة جميعا خبراء فنيين - جو كوردوبا JOECordoba، كان مدير مكتب الاستشاريين الاقتصاديين الذى تم إنشاؤه داخل نطاق رئاسة الجمهورية؛ وبدرو أسبى PedroAspe وكان مسئولا فى وزارة الميزانية والمالية تم تدريبه فى معهد التكنولوجيا بولاية ماساشوسيتس الأمريكية؛ و وجيمى سيرابوش JaimeSerra-Puche، وكان مسئولا بوزارة المالية تم تدريبه فى جامعة ييل Yale الخاصة ؛ وإرنستو زيديللو ErnestoZedillo، وكان مسئولا فى البنك المركزى ووزارة الخزانة تم تدريبه أيضا فى جامعة ييل Yale الخاصة، حتى الرئيس الجديد لحزب PRI كان قد حصل على تدريبه من جامعة بنيسيلفانيا، ولويس دونالدو كولوسياLuisDonladoColosio الذى حصل على خبرته من وزارة الخزانة.

وكان للمجتمع المالى الدولى وصندوق النقد والبنك الدوليين رهان واضح على هؤلاء الرجال منذ البداية، علاوة على ذلك، فإنّ البعض داخل نطاق البنك الدولى اعتقد أنّه لو أنّ أى عضو فى الوزارة لم " يلعب كرة " أى لم يتعاون معهم فإنهم كانوا حينئذ يوضحون للحكومة أنّهم يسهل عليهم أكثر أن يعملوا مع شخص غيره، على سبيل المثال، يتذكر نائب رئيس أمريكا اللاتينية السابق أنّه أبلغ السلطات المكسيكية أنّه لم يستطع العمل مع وزير التربية والتعليم مانيويل بارتليتManuelBartlett وفى الحال ربط هذه المعلومة بالحقيقة المعروفة وهى أنّه تم استبدال هذا الوزير خلال شهرين بالخبير الفنى الشاب إرنستو زيديللو ErnestoZedillo الذى أصبح فيما بعد رئيسا للجمهورية فى الأول من ديسمبر عام ١٩٩٤، (مقابلة مع شاهد حسين ١٩٩٥)، ويتذكر معظم المسئولين المكسيكيين أنّ هذه الأحداث كان لها نواحٍ سياسية أخرى أكثر مما توحى به ذكريات مسئول البنك الدولى، ومع ذلك، أصبحت العلاقة بين صندوق النقد والبنك الدوليين وبين إدارة الرئيس ساليناس تتسم بثقة أكبر عما كانت

من قبل ويشهد على ذلك السماح بدخولهما على البيانات والمعلومات بمستوى عال وبدرجة قبول عالية من كل الجوانب لكل الأرقام والقواعد والوعود المتبادلة بين الجانبين.

وبالطبع كانت الثقة المتزايدة، والسماح بالدخول للمعلومات والقبول دائما تُعالج دائما بأقصى درجة من التعقل والحذر، على سبيل المثال، قبل الإعلان عن ميزانية المكسيك لعام ١٩٨٩ بقليل، كان من الضرورى ألا يرى أحد صندوق النقد الدولى فى مدينة المكسيك حيث إنه يمكن للبعض أن يفسر ذلك على أنّه " فرض " ميزانية على الحكومة المكسيكية، فى الواقع، حتى بعثات صندوق النقد العادية فى ذلك الوقت كانت يُحتفظ بسريتها دائما لتجنب اهتمام الصحافة بها ولتحاشى التكهنات التى قد تنجم عن ذلك، ومع ذلك، وفى هذه الحالة كان صندوق النقد حريصا بشكل رسمى ألا يرسل بعثة للمكسيك إلى أن يتم إعلان الميزانية، ورغم ذلك، فقبل إعلان الميزانية طار اثنان من مسئولى الصندوق لمدينة المكسيك على أنهما سائحان ليلتقوا بالفريق المكسيكى ويقدمون له الاستشارات (مقابلة مع مسئولى صندوق النقد كلوديو لوزر ClaudioLos-er و إليوت كالتر EliotKalter ١٩٩٤)وربما لم يكن معلوما لدى مسئولى صندوق النقد فى ذلك الوقت أنّ كبير خبراء الاقتصاد فى البنك الدولى المختص بالمكسيك كان هو الآخر يقوم برحلات سرية لمدينة المكسيك – وذلك كى "يدرب" الفريق المكسيكى استعدادا للزيارة التى سيقوم بها صندوق النقد الدولى(مقابلة مع سويدر فان ويجينبيرجين ١٩٩٥).

كانت سرّية مفاوضات صندوق النقد الدولى وأنبائه عن التجارة والشئون الخارجية لها أهميتها البالغة ووقعها الكبير على ما تلا ذلك من أحداث، ففى مفاوضات مجلس الوزراء حول الميزانية، طالب وزير المالية بدرو أسبى Pe-droAspeبشدة (جنبا إلى جنب مع مدير البنك المركزى) بحاجتهم للإذعان لبنود و شروط صندوق النقد الدولى من أجل دعم مناقشاتهم للاستمرار فى السياسات المُقيدة المضادة للتضخم المالى، غير أنّ ذلك كان مجرد حيلة لإحباط مناورات زملائهم فى

مجلس الوزراء، ونحسم القول بأنّ سياسة التقييد وفرض السرية على السياسة المالية والمفاوضات مع صندوق النقد الدولى كان معناها أنّ الكثيرين لم يكونوا على علم بأنّ المكسيك لم تكن تحتاج بعد موارد صندوق النقد الدولى التى كان من الضرورى طبقا لشروطها المقيدة الإذعان لمعايير الترتيبات الممتدة التى يفرضها الصندوق (مقابلات مع مسئولين مكسيكيين).

وتوطدت العلاقات الوثيقة بين أهم صناع السياسة المكسيكيين والمؤسستين الماليتين الدوليتين خلال عام ١٩٨٩، عن طريق المفاوضات حول تفاصيل خطة بريدى BradyPlan المكسيكية الخاصة بتخفيض قيمة الدين، كان مسئولو الصندوق يطيرون للمكسيك وخارجها كل شهرين على الأقل، وكان مسئولو البنك الدولى موجودين فى المكسيك دائما تقريبا، ورغم أنّ حكومات كثيرة كانت تريد من البنوك أن تتفاوض مباشرة مع المكسيك. ومع ذلك فإنّ الصندوق والنقد الدوليين كانا يساعدان المكسيك على طول الخط، ويتذكر خبير اقتصادى كبير فى البنك الدولى ممن شاركوا فى المفاوضات فى ذلك الوقت أنّه قضى مقدارا كبيرا من وقته الخاص فى مساعدة الفريق المكسيكى، وحتى فى السفر سرا لمدينة المكسيك كى يساعدهم فى تنظيم وإيجاد أفضل الطرق للاستفادة من تخفيض قيمة الدين (مقابلة مع سويدر فان ويجينبيرجين ١٩٩٤).

وربما يمكن توضيح عمق هذه العلاقات على خير وجه بذكر قضية الإصلاح الزراعى، فى عام ١٩٨٣، حاولت المكسيك إعاقة التصديق على قرض من البنك الدولى يخص السياسة الزراعية، وعندما طفت على السطح فكرة تعميق الحوار مع البنك الدولى عام ١٩٨٣، كان هناك اتفاق جماعى على أن تكون الزراعة إحدى المناطق المحرمة بكل شدة التى استُثنى البنك الدولى من الحوار بشأنها، ومع ذلك، فقبل نهاية عام ١٩٨٩، تقبلت الحكومة المكسيكية بسرور برنامج البنك الدولى وسمحت له بتدريب شباب من الخبراء الفنيين ليصبحوا مسئولين فى وزارة الزراعة.

بدأت التغيير فى السياسة الزراعية عام ١٩٨٨، عندما أُثيرت مسألة الإصلاح الزراعى فى ورشة العمل التى سبقت مرحلة الانتقال والتى تم تنظيمها مع البنك الدولى، وقبل نهاية ١٩٨٩، كانت القضية قد صعدت لقمة جدول أعمال الرئيس المكسيكى ساليناس ووزير المالية بدرو أسبى وانتقل فريق من شباب الخبراء الفنيين برئاسة لويس تيليز للعمل فى وزارة الزراعة، وكان من الواضح أنّ أحدا لم يكن يعرف شيئا عن الزراعة (وبنص كلمات أحد مسئولى البنك الدولى : "لم يكن أحد منهم يعرف الفرق بين القمح والذرة")، لكنهم تم اختيارهم كأفراد مهمين ومؤثرين فى البيروقراطية، وقادر على تنفيذ إصلاح اقتصاد السوق المكيف وفقا للظروف أو الحقائق والأوضاع (بينزواجين Binswagen ١٩٩٥).

وتم تدريب الشباب من الخبراء الفنيين على يد البنك بأقصى درجات التعقل والحكمة والحذر أثناء بما يسمى بـ "بعثات مضادة أو عكسية" إلى واشنطون، وفى إحدى المناسبات كانت البعثة المضادة هذه فى مركز ويسكوسين لامتلاك الأرض theWisconismLandTenureCentre بالولايات المتحدة (مقابلات مع هانز بينزواجين HansBinswagen ١٩٩٥ وسويدر فان ويجينبيرجين ١٩٩٤، و رينر ستيكهان ١٩٩٥).

وبإلقاء نظرة أكثر إمعانا، نجد أنّ سلسلة الوقائع والأحداث فى السياسة الزراعية توضح تقنيات التأثير والنفوذ الذى صورناه فى هذا الباب، كان الوجه الأول للتغيير التحول فى أولويات اتخاذ سياسة مهينة، تم تيسير وتسهيل تغيير المكسيك الكامل والمفاجئ فى السياسة الزراعية بشكل كبير من خلال القروض التى قدمها البنك الدولى جنبا إلى جنب مع أبحاث ودلائل المكاسب المتوقعة لغاية نتيجة للإصلاح، وكانت نتيجة الحوار الذى بدأ بشكل جدى عام ١٩٨٨، عقد حوالى سبع قروض للإصلاح الزراعى ما بين ١٩٨٧ و ١٩٩١، إضافة إلى هذا، وافق البنك الدولى على قرضين خاصين ببرنامج تعديل القطاع وخمسة قروض ليست لها صلة بالمشروع، كانت هذه القروض خطوة هامة لتأمين وضمان التغيير فى السياسة، ويتذكر أحد

مسئولى البنك الدولى محاولة " الوصول للحد الأقصى من فعالية ونفوذ البنك وذلك بالتعاون مع البنك الأمريكى المشترك للتنمية كى يحصل على أكبر صفقة ممكنة يعرضها على صناع السياسة المكسيكيين مقابل الإصلاح (مقابلة مع هانز بينزواجين HansBinswagen ١٩٩٥، وهكذا أيضا، كانت نوعية دائرة الموظفين والمستخدمين فى البنك الدولى ونوعية الأبحاث من الأمور الهامة، وكان من أبرز وأهم الشخصيات فى الفريق الذى يعمل مع المكسيك كبير الخبراء الزراعيين فى البنك الدولى هانز بينزواجين، وسويدر فان ويجينبيرجين أحد أشهر الخبراء الاقتصاديين فى البنك، وكان عمله على وجه الخصوص فى العواقب التى تحل بالزراعة إثر اتفاقية أمريكا الشمالية للتجارة الحرة المترتبة على الزراعة عمرا له تأثيره الكبير على الأحداث.

وكانت تقنية التأثير والنفوذ الثانية هى التحول فى سلطة صناعة السياسة فيما بين الوزارات والمؤسسات الحكومية والذى انعكس فى حقيقة أنّ الدفع والدعم من أجل إصلاح حال الزراعة جاء من وزارة الخزانة ومن رئاسة الجمهورية، وكما جمّعت هذه الوزارات والمؤسسات الحكومية السلطات والنفوذ فى الثمانينات، امتد أيضا حجم مبادراتهم فى صناعة السياسة بحيث يدمج ويجسد معظم مجالات السياسة - بما فى ذلك المجال الزراعى الذى تولوا قيادة العمل فيه.

وكانت تقنية التأثير والنفوذ الثالثة إعادة الهيكلة الذى حدث داخل نطاق الوزارات عندما تم تعيين شخصيات محورية أساسية - كما رأينا فى حالة الزراعة - لتنفذ جدول الأعمال الذى وافق عليه كل من المؤسستين الماليتين الدوليتين ووزارة المالية المكسيكية والبنك المركزى المكسيكى ومكتب رئاسة الجمهورية، وفى عام ١٩٩٢، عادت وزارة الميزانية والخزانة التى استحدثت عام ١٩٧٧، لتصبح جزءا من وزارة المالية فنشأت بذاك وزارة واحدة سوبر أى أكبر وأعظم شأنا.

وكانت قناة التأثير والنفوذ الأخيرة المجموعة الوثيقة لعلاقات التعاون التى نشأت بين المسئولين فى المؤسستين الماليتين الدوليتين وبين صناع السياسة فى المكسيك،

ويتحدث مسئولون فى البنك الدولى عن صناع السياسة فى المكسيك الذين قدموا لهم أرقاما أكثر، وسماحا أكبر بالدخول على البيانات والمعلومات، وفى المقابل، أصبحوا هم أنفسهم مُعدين أكثر من أى وقت مضى ليصبحوا أكثر مرونة فى تفسيرهم للإذعان للشروط المرفقة بالقروض أو عدم الإذعان لها، وتحدث مسئولو البنك الذين ذكرناهم فى هذا الباب عن تغيير فى الحالة النفسية والجو المحيط بالمفاوضات من بدايات الثمانينات وحتى نهاياتها، ويقولون إنهم فى نهاية الثمانينات، عندما طُرح السؤال عما إذا كان ينبغى الامتناع عن الإنفاق لأنّ البنود والشروط لم تكن قد أُنجزت بشكل تام بعد، حان الوقت ليتم تفسير الإذعان للشروط من عدمه بمرونة شديدة، وشعر بعض المسئولين الماليين المكسيكيين أنّهم يمكنهم أن يثقوا فى مسئولى صندوق النقد والبنك الدوليين أكثر من زملائهم فى مجلس الوزراء فى بعض الأحيان (مقابلة مع بدرو أسبى ١٩٩٥).

وطوال هذه الفترة، أصبحت المؤسستان الماليتان الدوليتان مشغولتين أيضا ببيع المشروع الليبرالى الجديد لمؤسسات وجمعيات أكثر فى المكسيك، وتماما كما رعى البنك الدولى مؤتمرا من قبل فى عام ١٩٨٥، حول ليبرالية أو تحرير التجارة من أجل تحويل آراء أعضاء من مجلس الوزراء غير راغبين فى ذلك، ففى عام ١٩٨٩ رعى صندوق النقد الدولى مؤتمرا حول النمو، والعدالة والإنصاف والتمويل الخارجى، وتم نشر مجريات المؤتمر هذا فيما بعد (موراليس و رويز MoralesandRuiz ١٩٨٩)، كانت هذه محاولة لإدخال جامعة المكسيك الوطنية المستقلة (UNAM) فى الإستراتيجية الليبرالية التى كان خبراء الاقتصاد فيها ينتقدون هذه الإستراتيجية بشدة وأبعدوا أنفسهم عنها، ويتحدث مسئولون فى صندوق النقد الدولى عن إحساسهم بأنّ جامعة المكسيك الوطنية المستقلة كانت قد استُبعدت من عملية الإصلاح وأنها كانت تحتاج أن تُعاد وتنضم لركب عملية الإصلاح (مقابلات مع مسئولى صندوق النقد الدولى كلوديو لوزر ClaudioLoser و إليوت كالتر EliotKalter ١٩٩٤)وتلقى مثل هذه

الأنشطة الضوء على الدور الذى ترى المؤسستان الماليتان الدوليتان أنهما يلعبانه، وهما تدركان فيما بينهما أنهما لا تكتفيان بتحديد الأهداف للحكومات وبضمان إذعان الدول لها، ولكنهما أيضا عليهما أن يتوليا تعليم وتحويل العوامل التى تحدد مدى التغييرات فى المناقشات الدائرة حول السياسة المحلية وبذلك فهما تعززان وترسّخان أفكارهما قوية التأثير والنفوذ.

ولقد ذكر البنك الدولى أنّ سنوات إدارة الرئيس ساليناس الأولى كانت أفضل سنوات فيما يتعلق بتقديمه قروضا للمكسيك لأنهما كانا يتقاسمان "رؤية مشتركة عن الإصلاحات المطلوبة وكانت المكسيك تحتاج مساعدات مالية خارجية،[1] أما وقد وافقنا على ما سلف، فلننتقل لنقطة أخرى، لقد أدت الألفة والمودة مع المكسيك والثقة المتبادلة بينهما لدرجة من الرقابة الذاتية من جانب البنك الدولى تماما كما حدث مع إندونيسيا بعدما أكدت الزيادة الناجحة فى قروض البنك الدولى هناك كم كانت تلك البلد جيدة فيما يتعلق بسندات ووثائق إقراض البنك (انظر الباب ٣)، وفى المكسيك فى عامى ٢٠٠٢-٢٠٠٣، كان اثنان من خبراء الاقتصاد الماليين فى البنك الدولى يحذرون بتدهور مزعج فى نوعية الأصول والموجودات فى بعض البنوك فى المكسيك، ومع ذلك فشلا فى إقناع مديريهم الكبار برفع نقاط الخلاف هذه لأعلى المستويات الحكومية فى المكسيك، ويقدر البنك هذا الوضع على أنّه " أخطر إسقاط وإهمال فى جدول أعمال البنك فى المكسيك" فى الفترة ما بين أعوام ١٩٨٩ و ٢٠٠٠ (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠١، ٢٠١١)، ويؤكد هذا الفشل على المشاكل المتأصلة التى تواجه البنك عندما يسعى لإيجاد مقترضين ناجحين ويطور علاقات وثيقة وإيجابية يمكن أن تتعرض للخطر عن طريق التغذية الراجعة السلبية.

وقبل نهاية عام ١٩٩٤، كان التحول فى المكسيك قد أصبح "حالة نموذجية" للإصلاح. ورحب به كل من صندوق النقد والبنك الدوليين باعتباره إصلاحا مذهلا،

(١) إدارة تقييم العمليات (OED ٢٠٠١)، مذكرة للمديرين التنفيذيين وللرئيس، ١.

ودائما، وموضع حسد أى اقتصاد إصلاح" (كما ذكر كل من دورنبوش وويرنر Dorn-buschandWerner ٢٦٦، ١٩٩٤)،أصبحت المكسيك عضوا فى أمريكا الشمالية للتجارة الحرة NAFTA، وفتحت بذلك أمامها إمكانيات جديدة للاستثمار الداخلى، كما فتحت إمكانيات جديدة لعدم قدرتها على عدم حماية نفسها من الصدمات فى الأسواق الدولية، وحتى بعد نشوء تحديات جديدة، ظل صندوق النقد والبنك الدوليان واثقين من أنّ المجموعة الصالحة من صناع السياسة كانوا هم المسيطرين والمتحكمين فى الأمور فى المكسيك، وأنّه يمكن الصمود فى وجه أى عاصفة والقضاء عليها (صندوق النقد الدولى ١٩٩٤ ب، وإدواردز Edwards ١٩٩٥)،كانت المكسيك قد أحدثت انفتاحا فى اقتصادها، وكان أى " عودة للوراء " عن طريق فرض سيطرة على رؤوس الأموال أو القيود التجارية تعاقبه الأسواق عقابا أليما، وضاعف رفع القيود على شراء السندات الحكومية الذى كان مطلوبا عام ١٩٩٣، كأحد متطلبات الدخول فى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD من هذا التعرض للهجوم.

وفى عام ١٩٩٤، عندما بدأ النقاش عمن سيخلف الرئيس ساليناس فى الحكم، كان الأشخاص الأربعة الرئيسيون المتنافسون على الحكم جميعا من قاعدة السلطة الخاصة بالرئيس أو بطانته من المستشارين غير الرسميين، وكانوا جميعا خبراء فنيين، كانوا إرنستو زيديللوErnestoZedillo (جامعة ييل Yale)، وبدرو أسبى PedroAspe(MIT)، ولويس دونالدو كولوسيوLuisDonladoColosio (جامعة بنسيلفانيا)، ومانويل كاماكو ManuelCamacho (الذى حضر UNAM) مع ساليناس وعمل معه فى وزارة الميزانية من عام ١٩٨٠)، وباستثناء كاماكو، كان الجميع فى حالة اتفاق كبير مع بعضهم البعض - ومع المسئولين فى صندوق النقد والبنك الدوليين - فيما يخص طبيعة مشاكل المكسيك الاقتصادية وسبل حلها، كانوا جميعا جزءا من تمركز جديد السلطة على السياسة الاقتصادية داخل نطاق وزارة المالية،

والبنك المركزى، وعلى عدد صغير من الخبراء الفنيين فى مؤسسات أخرى، كانت مراكزهم وآراؤهم حاسمة وهامة بالنسبة للتحول فى مسار السياسة المكسيك الاقتصادية الخارجية وتأثير ونفوذ الصندوق والبنك الدوليين، لكن السياسة ستتغير بسرعة فى هذه المجموعة المتألقة.

تأثير التغيير السياسى

وبعد ذلك فى عام ١٩٩٤، ضربت المكسيك سلسلة من الصدمات، واشتملت تلك الصدمات على انتفاضة ضد الحكومة فى شياباس Chiapas، واغتيال دونالدو كولوسيو DonladoColosio (الرجل الذى تم تنصيبه مرشحا رئاسيا لحزب PRI، وفى ديسمبر ١٩٩٤، وسّعت الحكومة المكسيكية قيمة سعر الصرف بمقدار ١٥ فى المائة. وخلال أسابيع كانت المكسيك على حافة التخلف عن الوفاء بالتزاماتها إثر انسحاب المستثمرين (قارن لاستنتج Lusting١٩٩٥Pوساشس Sachsوتورنيل Tornell وفيلاسكو Velasco ١٩٩٥؛ وصندوق النقد الدولى IMF ١٩٩٥a).

واتضح أنّ الصندوق والبنك الدوليين كانا مخطئين عندما اعتقدا أنّ إصلاحات المكسيك الهيكلية سوف تعطيها ضمانا ضد ما أسماه البنك فيما بعد "الأزمة المالية المفجعة لعام ١٩٩٤ – ١٩٩٥ " التى " ألقت بالملايين من المكسيكيين فى أحضان الفقر" (البنك الدولى ٢٠٠٤ b، وواجهت الإدارة المكسيكية الجديدة برئاسة إرنستو زيديللوErnestoZedillo تحديا ضخما وارتكبت مبكرا عددا من الأخطاء (بارتلى Bartely ١٩٩٧، وقارن جيل – دايز وكارستينس Gil-DiazandCarstens ١٩٩٧)ومع ذلك، فقد توطّدت علاقتهم الوثيقة المستمرة مع صندوق النقد والبنك الدوليين من خلال اتفاقية الإنقاذ الكبيرة " الخاصة بالإنفاق السريع على مستحقات القروض من جانب كل من الصندوق والبنك الدوليين، وفى عام ١٩٩٥، عيّن صندوق النقد ممثلا عنه يقيم فى مدينة المكسيك.

وكان أكبر تحدٍ له مغزاه واجهته الإدارة الجديدة تحديا سياسيا، فبينما عزز الليبراليون الجدد بشدة من مكانتهم داخل نطاق المؤسسات والهيئات فى الحكومة الفيدرالية - فقد حققوا سيطرة تامة على كل الوزارات التى لها سلطات شاملة، واستفادوا من سيطرة حزب PRI على الأمور - إذا بهم يواجهون تحديا سياسيا أوسع نطاقا يمكن أن يضعف بشدة من قوة ونفوذ كل من الحكومة المركزية وحزب PRI.

وأُدخلت الإدارة المكسيكية الجديدة للحكم فى بداية عام ١٩٩٥، فى مواجهة خلفية " خلافة قلقة ومهزوزة واغتيالات سياسية... وقد أُقحمت بين عصيان رجال حرب عصابات وانهيار مالى،" قرر مصيرهم بشكل نهائى، فى ذلك الزمان والمكان (واليس Wallis ٣٠٦، ٢٠٠١)،وعجّل تخفيض قيمة العملة عام ١٩٩٤، والأزمة الناتجة عن ذلك حدوث انفجار وغليان شديد للمعارضة الشعبية أشعل فتيله ظهور وإفشاء حالات الفساد الشامل، والاتجار غير المشروع فى المخدرات والقتل العمد، وفى أقل تقدير، عجّل كل هذا من الإصلاح فى الانتخابات، فقد قضى على الأشكال السابقة من التلاعب فى فرز الأصوات وأصبحت أمرا بعيد المنال (شادلين Shadlen ١٩٩٩)، فى إبريل ١٩٩٥، تعرض حزب PRI لأول خسارة فادحة فى جاليسكو Galisco حيث انهزم مرشحه فى انتخابات المحافظين الهامة، وبعد ذلك خسر الحزب فى سلسلة كاملة من الانتخابات المحلية والإقليمية (موريس Morris ١٩٩٥a and b١٩٩٥)، ودومينجويز وما كان DominguezandMcCann ١٩٩٦).

وكان لإصلاح انتخابى آخر عام ١٩٩٦، تأثيرات بعيدة المدى، فاز مرشح المعارضة كوهتيموك كارديناس CuauhtemocCrdenas من حزب PRD فى أول انتخاب مباشر من نوعه لعمدة مدينة المكسيك، وعقب ذلك فقد حزب PRI السيطرة على الجمعية التشريعية لمدينة المكسيك، وعلى المدينتين الهامتين كويريتارو و نيوفو ليون QueretaroandNuevoLeon، كما فقد أغلبيته الدستورية فى مجلس الشيوخ، ومع ذلك فقد كان أكثر الأمور تخريبا وتدميرا للحزب هى أنّه فقد أغلبيته الساحقة فى الكونجرس، أى الهيئة التشريعية العليا فى المكسيك.

وأحدث التغير السياسى تغييرا بشكل مفاجئ ومثير فى قدرة الخبراء الفنيين المكسيكيين على السيطرة والتحكم فى السياسة الاقتصادية، فقد حرم قيام المعارضة وبزوغ دورها فى الكونجرس السلطة التنفيذية -- متمثلة فى رئيس حزب PRI- من قدرته على سن القوانين بموافقة الكونجرس التلقائية بشكل فعلى (ليفى وبروهن Lev-yandBruhn ٢٠٠١، وفيليب Philip ٢٠٠٢)، وأصبح التشريع أو سن القانون الهام خاضعا للفحص التام والمناظرة والمفاوضات (شادلين ١٩٩٩)، وعندما فقد حزب PRI على السياسة المحلية، ازداد الضغط للمطالبة باللامركزية أو إبطال المركزية فى الحكم والإدارة عن طريق توزيع السلطات والاختصاصات. الأمر الذى يحدث تآكلاً للبيروقراطية الفيدرالية، وعارضت وزارة المالية هذا الاتجاه (فيليب ٢٠٠٢).

وانتهت سلسلة التغييرات السياسية عام ٢٠٠٠، بانتخاب أول رئيس لجمهورية المكسيك من خارج حزب PRI منذ ثورة ١٩١٧، وهو الرئيس فيسينتى فوكس Vicente Fox زعيم حزب (PAN)، وحاولت إدارة فوكس فى بادئ الأمر أن الاستمرار فى الاتجاه السابق للسياسات الاقتصادية، لكنها وجدت نفسها فى الحال وقد سد الكونجرس الطريق أمامها إذ إنه كان متحمسًا بشدة لممارسة سلطته التى حصل عليها مؤخرا، ألغى الكونجرس الخطط الخاصة باستئناف ضخ البترول والغاز وإنتاج الكهرباء من خلال استثمارات أجنبية – كما ألغى الكونجرس حتى رحلة رئيس الجمهورية لكندا والولايات المتحدة فى أبريل ٢٠٠٢ (بيترز Peters ٢٠٠٢).

ماذا حدث لبرامج المكسيك مع صندوق النقد والبنك الدوليين ؟ أعلن صندوق النقد الدولى رسميا عام ٢٠٠٣، أنّ دول أعمال المكسيك للإصلاح الهيكلى أصبح جدولا محدودا بسبب وقف الدعم فى الكونجرس لأنّ حزب الرئيس فيه حزب أقلية، كما أعلن البنك مع شعوره بخيبة الأمل أنّ دين المكسيك العام أصبح صارخا وأنّه قد تم تجميد الإصلاحات فى مجالات توليد الكهرباء، وتنظيمات وتعليمات سوق العمالة وإصلاح الضرائب (صندوق النقد ٢٠٠٣ a,4-5)، ومن وجهة نظر صندوق النقد أنّ

عدم قدرة المسئولين التنفيذيين على تنفيذ السياسة فى هذه المجالات سوف يدمر قدرة المكسيك التنافسية متوسطة المدى (صندوق النقد ٢٠٠٣ a,5).

وما يبرز هنا هو أنّ المكسيك تنحرف عن سياسة حقوق صندوق النقد المكتسبة فى المجالات التى لا تزال الهيئة التنفيذية لا تسيطر عليها، أمّا فى مجموع المسائل الأضيق حجما والتى ما زالت الهيئة التنفيذية تسيطر عليها، فإنّ طموحات صندوق النقد فى تحقيقها ما زالت قائمة : فقد انخفض معدل التضخم المالى، وتمت تقوية هيكل الدين، وجارى تحديث النظام المالى، وشاركت المكسيك فى برنامج تقييم القطاع المالى (FSAP)، كما أصدرت سندات بشروط دعاوى جماعية (صندوق النقد ٢٠٠٣ a,5)، وانشغل إقراض وإشعار صندوق النقد بشكل مباشر ببرنامج التقوية المالية ٢٠٠٠- ٢٠٠١، الذى كان يتضمن قروضا للحكومة المكسيكية قدرها حوالى ٩،١٦ بليون دولار، وذلك فى يوليو عام ١٩٩٩، وكان نصيب صندوق النقد فى هذا القرض يقدر ٢،٤ بليون دولار ترتيبا ارتضائيا جاهزا " ينفذ عند الاقتضاء" (وهو الآن سريع)، مع إقراض البنك الدولى مبلغا آخر للمكسيك قدره ٢ . ٥ بليون دولار، كما قدّم بنك التنمية الأمريكى المشترك قرضا قدره ٣ . ٥ بليون دولار، ومبلغا قدره ٤ . ٥ بليون دولار فى حد التسهيلات الائتمانية من بنك التصدير والاستيراد EXIMBANK فى الولايات المتحدة (وزارة المالية المكسيكية ١٩٩٩، وصندوق النقد الدولى ٢٠٠٣ a).

وما زالت المجموعة الصغيرة من الخبراء الاقتصاديين الذين يترأسون الرقابات المركزية على الاقتصاد المكسيكى "راغبين" فى مواصلة العمل لتنفيذ جدول أعمال الإصلاح بالتعاون الوثيق مع صندوق النقد الدولى، ولكنهم رغم أنّهم راغبون فى ذلك، إلا أنّهم قادرون على القيام بهذا فى مجالات محددة فقط، وبنص تقرير هيئة العاملين بصندوق النقد الدولى." لقد شاركت السلطات فى البلاد وجهات نظر وآراء الصندوق بشكل كبير فى الأسبقيات والأولويات فى هذه المجالات. غير أنّ القيود السياسية أعاقت تمرير تشريع جوهرى للإصلاح، كما كان من الصعب توجيه الفوائد

الاقتصادية طويلة المدى لهذه السياسات نحو دعم شعبى عريض" (صندوق النقد الدولى ٢٠٠٣ a,5).

ووجد البنك الدولى عوائق وعقبات مماثلة مع الحكومة المكسيكية التى تم إصلاحها من الناحية السياسية، ويذكر أعضاء هيئة العاملين بإدارة تقييم العمليات مرة بعد مرة مدى تأثير العوامل السياسية والمعارضة المتزايدة فى المكسيك على عمليات البنك الدولى (إدارة تقييم العمليات OED ٢٠٠١)، وأدى التعارض والاختلافات فى الرأى مع الحكومة أو الحساسية السياسية للحكومة إلى انسحاب عدة مرات من إقراض فى إصلاحات لقطاعات فى السلطة والنفوذ، والشئون المالية، والزراعة، والبيئة، وعدم وجود التزامات مالية تخص الإمداد المائى والأعمال الصحية، وتحديث الدولة، واللامركزية، وتخفيض معدل الفقر (إدارة تقييم العمليات OED ١٩، ٢٠٠١)، ومن الطبيعى أن يقدم نموذج القروض التى تمت الموافقة عليها من البنك الدولى تقديرا تقريبيا للغاية للعلاقة بين بلد ما والبنك الدولى مع الوضع فى الاعتبار الوقت الذى يمر لإعداد القرض والتصديق عليه، أما وقد وافقنا على ما سلف، فلننتقل لنقطة أخرى، انخفضت قيمة القروض التى تم الموافقة عليها للمكسيك من ٢,٣٩ بليون دولار عام ١٩٩٤، فأصبح ٥٣٠ مليون دولار قبل نهاية عام ١٩٩٧، ثم تحسنت أحوالها بعد ذلك.

وقد تم نشر تفاصيل العلاقة المعاصرة بين البنك الدولى والمكسيك فى تقرير "إستراتيجية مساعدة البلاد" التى استكملت فقراتها فى ١٥ إبريل عام ٢٠٠٤، وسوف يستمر البنك الدولى فى إقراض المكسيك ما بين ٨,٠ و ١,٧ بليون دولار سنويا، ويهدف نهجه هذا، كما أوجزه التقرير، أن يكون قابلا أكثر مما مضى للتكيّف والتعديل ومبنيا أكثر من قبل على المعرفة والمشاركة فى المعلومات فى إجراء أبحاث حول المشاكل التى لم يتم الوصول لحل لها فى مجالات معينة كالفقر، والمياه، وقابلية المنافسة، ونوعية التعليم، واللامركزية (لاحظ أنّ هذه مجالات سبق تعريفها على أنها

حساسة من الناحية السياسية على وجه التحديد)، وينوى البنك الدولى أيضا أن يكون محددا أكثر فى مجال القطاعات، رغم أنّ هذا يضيف مخاطرة أكبر من حيث إنه قد يؤدى إلى تخفيض المشروعات أو السياسات التى يتم دعمها (البنك الدولى ٢٠٠٤ d,3)، وتشكل تجربة نهاية التسعينات أهمية مدى ما تأسست عليه العلاقة الخاصة التى تشكلت بين صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ليس فقط بسبب حاجة المكسيك للتمويل الخارجى ولكن أيضا لرغبة واستعداد مسئولين مكسيكيين من ذوى الأفكار والاتجاهات المتشابهة للسعى من أجل إجراء إصلاحات بناء على دعم ومشورة المؤسستين الدوليتين، والأمر العصيب هو النظام السياسى الذى قام بعزل صناع سياسة المجال الاقتصادى عن الآخرين، ولم يسمحوا فقط لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى بالدخول على بياناتهم ومعلوماتهم، لكنهم أيضا أعطوا أهم الأشخاص من صناع السياسة الاقتصادية نفوذا وسلطة هائلة يفرضونها على نواح واسعة من المجالات السياسية.

وتلقى حالة المكسيك هذه الضوء على تضامن صندوق النقد والبنك الدوليين فى القدرة على المساومة والإقناع الذى يستخدمانه لنقل الأفكار لأى بلد عضو فيهما، لقد دفعت الأزمات الاقتصادية والحاجة للمال المكسيك لترتمى فى أحضان صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، ومكّنت الأموال والنفوذ والقوة البنك والصندوق الدوليين من المساعدة فى دفع المكسيك برفق لتغيير سياستها فى بداية الثمانينات، وما ترتب عن ذلك، أنّه عندما بدأ عدد صغير من المحاورين المؤيدين والمتعاطفين فى التسرب داخل البيروقراطية المكسيكية، أصبحت العلاقة مع الصندوق والبنك الدوليين أعمق مما كانت، وبدأ المسئولون المكسيكيون يحصدون مكافآت وجود علاقات وثيقة مع المؤسستين الدوليتين، الأمر الذى ساعد كلا منهما على حدة فى تقدمهما وتعزيز مكانتهما. كما ساعدهما كلا على حدة كمؤسستين فى تعظيم وتبجيل دور وزارات ومؤسسات وهيئات حكومية معينة، وبمرور الوقت، ازدهرت علاقة عمل وثيقة من الثقة،

والثقة المتبادلة والمعاونة بين هيئة العاملين بالصندوق والبنك الدوليين وبين أولئك الموظفين المسئولين الرسميين الذين شاركوهم فى تركيبة عقول وطرق فهم وإدراك متشابهة.

هل يوحى هذا بأنّ الصندوق والبنك هما اللذان أحدثا تحولا فى المكسيك ؟ قطعا لا. والأحرى أنّ ما حدث يكشف بعض الظروف الحاسمة التى يمكن للصندوق والبنك أن يؤثرا ويصبح لهما نفوذ فى ظلها، لقد جعلت عدة ظروف المكسيك على استعداد لـ"بعثة" صندوق النقد والبنك الدوليين لنقل أفكارهما إليهما، وبالتحديد، كانت المكسيك فى الثمانينات وبداية التسعينيات تحت حكم سياسى بقيادة حزب أوحد بشكل تام، مع وجود رئاسة جمهورية وهيئات تنفيذية ذات قوة ونفوذ هائلين، وسهّلت القوة المتمركزة فى إدارة البلاد وقدرتها على التنسيق التام فى إحداث أى تغيير فى القمة إلى حد كبير فى ظهور الخبراء الفنيين وعزل صانعى السياسة من أجزاء أخرى من الحكومة، علاوة على ذلك، و كما يؤكد جراهام. كان الهيكل الفيدرالى للمكسيك وطريقتها وإجراءاتها فى اختيار رؤساء الجمهورية يضمن تتابع المرشحين للرئاسة من الذين ظهروا من داخل الحزب والبيروقراطية الحكومية، (جراهام ١٩٠٠)، وساعد ذلك بشكل أكبر على تعزيز وتحصين وجهة نظر محددة للسياسة الاقتصادية، وعندما لا تتلاءم هذه الظروف السياسية وتلتقى مع بعضها، قد يصبح المحاورون المؤيدون المتعاطفون راغبين ومستعدين للعمل مع صندوق النقد والبنك الدوليين من أجل وضع إطار للإصلاح وتنفيذه، ولكنهم يكونون غير قادرين على ذلك، ونحن نلقى الضوء على ذلك فى الدراسة التى نقدمها فى الباب التالى عن الإصلاح فى روسيا حيث كان تأثير ونفوذ كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى محدودا للغاية أكثر مما كان فى المكسيك بكثير.

الفصل الخامس

زحف البعثة فى روسيا

فى نهاية التسعينيات من القرن الماضى حدثت مجادلات ومناقشات على نطاق واسع تحاول أن تؤكد وتثبت بشكل منطقى إنه يجب أن يحدث تغيير فى "بعثة" كل من صندوق النقد والبنك الدوليين، ولقد أدت سلسلة من الأزمات المالية انتهت بحدوث انهيارات فى روسيا وشرق آسيا، صاحبتها حالة فقر متزايد وانحدار اقتصادى عبر معظم أنحاء إفريقيا فى نهايات التسعينيات، إلى توجيه نقد عنيف لكلتا المؤسستين، وحتى منتصف التسعينيات، كان كل من صندوق النقد والبنك الدوليين قد اندفع بقوة فى النصح باستخدام "إجماع واشنطون" الذى يجمع بين الاستقرار والحد من تقلبات الأسعار فى الاقتصاد الوطنى الكلى والضبط والتعديل الهيكلى لمعظم النظم الاقتصادية الفاشلة ويتوجه إليها لتقديم العون والمساعدة، وكان مما يعزز هذا النصح باستخدام "إجماع واشنطون" التسليم بأنّ "تحرير الأسواق" فى البلاد يطلق العنان للقوى الإيجابية لإجراء إصلاحات تأسيسية واجتماعية عميقة، وكان من المفترض من وجهة نظر المؤسستين إن الإصلاح السياسى يحدث بسرعة كبيرة فى أعقاب الإصلاح الاقتصادى، وذلك عندما طالبت الشركات والمؤسسات الجديدة وممثلو الأسواق بوجود أنظمة قانونية وسياسية أفضل من الأنظمة المتبعة فى بلادهم، وقبل نهاية التسعينيات من القرن الماضى، بدا إن هذا الافتراض الذى سلموا بصحته كان خاطئا، ولم يبدُ وضوح هذا الأمر بشكل جلى إلا فى روسيا.

وقد التفت كل من صندوق النقد والبنك الدوليين للاقتصاد الروسى وانشغلا بشئونه بدءا من عام ١٩٩٠، وما بعده من أعوام، ومع إنه لم تكن لأى من المؤسستين

الخبرة المطلوبة لتحويل أنماط الاقتصاد الذى يتم التخطيط له بشكل مركزى إلى أنظمة أخرى السوق هو الأساس فيها، فإن كلا منهما كانت له بعض التجارب والخبرات فى تقديم الاستشارات والنصائح لأنماط الاقتصاد النامى والذى يُدار على نحو ثقيل فى نواحى التعديل الهيكلى، والخصخصة، والإصلاح، وكانت المؤسستان تُعتبران قادرتين على إحداث قدر هائل من القدرات والمعرفة الفنية، إضافة إلى فعالية وقوة الموارد المالية الهامة فى روسيا واقتصاديات مرحلة التحول والانتقال.

وقد أسفر ما تلا من أعمال قام بها صندوق النقد والبنك الدوليان فى روسيا عن مناظرات ومناقشات واسعة فيما يخص وقعهما وتأثيرهما على البلاد (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠١، والبنك الأوروبى لإعادة البناء والتنمية EBRD ١٩٩٧، وأسلاند Aslund ١٩٩٧، وصندوق النقد الدولى IMF ١٩٩٨a، ٦٦-٧٨، وستيجليتز Stiglitz ١٩٩٩، وانهار الاقتصاد الروسى عبر سنوات التسعينيات، ودل على ذلك حدوث انخفاض قدره لا يقل عن ٥٠٪ فى إجمالى النتاج القومى الذى انكمش من أكثر من ستمائة بليون دولار أمريكى عام ١٩٩٠، إلى حوالى ٢٥٠ بليون دولار قبل نهاية التسعينيات (البنك الدولى ١٩٩٨ a ٣٩٠، وإدارة تقييم العمليات ٢٠٠٢، ٣)، وفى عام ١٩٩٨، كان صندوق النقد الدولى يسجل تقريرا عن انحدار عميق فى المنتجات الروسية (صندوق النقد الدولى ١٩٩٨ aand 1998 i، وسمع الكونجرس فى الولايات المتحدة إنه مع حدوث انخفاض قدره ٤٠٪ فى المنتجات منذ ١٩٩٢، فإنّ متوسط عمر الذكور بناء على احتمالات إحصائية كان قد انخفض هو الآخر من ٦٥، ٥ إلى ٥٧ (فيسبروت Weisbrot ١٩٩٨)، وانخفضت الدخول الحقيقية، حتى بعد عقد من الزمان حدث فيه انحدار فى الدخول، انخفاضا إضافيا قدره ٢٢٪ عام ١٩٩٩ ، وقبل نهاية منتصف ذلك العام، كان ٥٥٪ من عدد السكان ، لاسيما الأطفال وكبار السن منهم، يعيشون فى حرمان مطلق (وإدارة تقييم العمليات ٢٠٠٢، ٢- ٣)، ويبرز الجدول ٥، ١ هذه التغييرات.

الجدول (٥-١)

إجمالى النتاج الداخلى GDP(Gross Domestic Product) ، والإنتاج القومى الإجمالى GNP (Gross National Product) والأجور الحقيقية فى روسيا ، ١٩٩٠ - ٢٠٠١ :

المؤشر(الدليل)	السنة المالية											
	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١
نمو GDP (سنوى ٪)	٢,٠٠-	٥,٠٠-	١٤,٥-	٨,٧-	١٢,٦-	٤,١-	٢,٤-	٠,٩-	٤,٩-	٥,٤-	٩,٠٠-	٥,٠٠-
GNP نمو لكل شخص سنوى ٪..................	٣,٦-	٥,٥-	١٥,٢-	٨,٤-	١٢,٥-	٤,٤-	٣,٥-	٠,٧-	٦,٤-	٢,٢-	١١,٢-	٧,٥
GNP، طريقة أطلس (بليون دولار)..........	-	٥٦٩	٤٦٩	٤١٢	٣٤٢	٣٢٣	٢٤٨	٢٨٢	٣٢١	٢٥٦	٢٤٦	٢٥٣
التضخم وأسعار المستهلك المعدل السنوى ٪......	٥,٦	٩٢,٦	١٢٤٥,١	٨٩٣,٢	٢٠٢,٢	١٨٨,٧	٤٧,٥	١٤,٨	٢٧,٧	٨٥,٧	٢٠,٦	٢١,٥
مؤشر سعر الصرف نافذ المفعول الحقيقى (١٩٩٧ = ١٠٠)............	١٦١,٢	١٢١,٥	١٦,٥	٢٤,٠	٥٦,٦	٦٨,٠	٩١,٧	١٠٠,٠	٧٣,٠	٤٦,٠	٥٨,٩	٧٠,٤
بدل الأجر الحقيقى (النمو السنوى).......	-	-	-	-	٨,٠٠-	٢٨,٠٠-	٦,٠	٤,٧	١٢,٤-	٢٢,٠	٢٠,٩	-
أرباح الشركة المساهمة. الأسعار الحالية (٪ من GDP)............	-	-	٢,٠	٢,٤	١,٢	١,٦	٠,٦	٠,٧	٠,٧	١,٥	١,٥	-
إجمالى الاستثمار المحلى الداخلى (٪ من GDP)............	٢٩	٢٢	٢٤	٢٠	٢٢	٢١	٢١	١٩	١٨	١٦	١٨	١٨
الصادرات (سنوى ٪ نمو)..........	-	٣٠,٠٠-	٢٨,٧-	٢,١	٢,٢	١٠,٢	٨,٧	٤,٦	٢,٢-	١,٧-	٣,٧	[illegible]
ميزان الحساب الجارى (٪ من GDP)........	-	-	٠,١	٠,٧	٠,٢	١,٧	٢,٥	٠,٤	٠,٢	١٠,٥	١٦,١	١١,٢

المصدر : إحصاء رسمى ومسح موحد للبنك الدولى . ٢٠٠٢.

ويعتقد بعض الروس إن الانتقال للسوق كان كله جزءا من مؤامرة شيطانية لإضعاف روسيا، دُبّرت وبرزت للوجود فى الغرب وتعهد صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بتنفيذها بالنيابة عن الغرب، ويؤكد آخرون بمسحة تآمرية أقل حدة إن الصندوق والنقد الدوليين قاما بأقل القليل (ساتشيس ١٩٩٤و ١٩٩٥)، أو أنّهما أربكوا وأفسدوا الأوضاع فى روسيا بضغطهم المتزايد على الحكومات المتعاقبة هناك بأقصى سرعة بتبنى إجراءات وخطوات راديكالية لا تتناسب مع الظروف الداخلية فيها (ذكر بوجومولوف Bogomolov ذلك فى بوهلين عام ١٩٩٨، وأرباتوف Arbatov عام ١٩٩٢)، وتنسب كل هذه الروايات قدرا كبيرا من التأثير لكل من المؤسستين الدوليتين، وعلى الجانب المضاد الآخر من الصورة، ، هناك من أكد إن المشاكل الروسية كانت فى الأساس من صنعها هى نفسها، وأنّ المساعدات الأجنبية كان لها تأثير قليل على النتائج المحلية الداخلية. ببساطة لقد اتخذ صناع السياسة الروسية خيارات سياسية سيئة (يفستيجنييف Yevstigneyev ١٩٩٦، وروتلاند Rutland ١٩٩٦، جومولكا Gomulka ١٩٩٥)، ولهذا السبب كانت أهمية عمل صندوق النقد والبنك الدوليين أقل مما ينبغى بكثير.

يقوم هذا الباب بتحليل دور صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى روسيا، وبدراسة أخطائهم، وحالات الإكراه والإجبار والتقييد والفرص التى واجهوها. لم تصنع المؤسستان سياسات روسيا بعناية ولم يضعا سياستها موضع التنفيذ، وعلى أكبر تقدير، فإنه كانت أمامهما إمكانية استخدام قدرتهما المحدودة على المساومة والإقناع فى إمالة قرارات القوى السياسية داخل الحكومة الروسية قليلا، ولم تكن أى مؤسسة منهما تضمن تنفيذ القرارات المتفق عليها أو فرضها فى روسيا.كان لكل من المؤسستين بعض الفعالية والنفوذ عند الوصول لنقطة الموافقة على القرض وذلك عندما يكون بالإمكان تعليق الآمال على القروض سريعة الصرف أمام حكومة تحتاج لمساعدة مالية عاجلة، وكان لكل مؤسسة أيضا إمكانية قدرة إقناع مبنية على

خبراتهما وأفكارهما وهيبتهما الاقتصادية شريطة أن يكونا قد وجدا محاورين مؤيدين متعاطفين واستطاعوا دعمهم ومساعدتهم.

وكانت مجموعة الأفكار التى جلبتها بعثة الصندوق والبنك الدوليين فى روسيا لها أهميتها بشكل خاص فى سياق نهاية الحرب الباردة، وكان اقتصاد الاتحاد السوفيتى قد بدأ بالانهيار ببطء من قبل عام ١٩٩٠، ولم يتم فقط تكذيب وتشويه سمعة النموذج الذى تم التخطيط له بشكل مركزى والخبرات المتصلة به، لكنهما أيضا لم يقدما سيناريوهات جديدة أو توحى بالتفاؤل بالمستقبل، وعلى النقيض من ذلك، قدّم صندوق النقد والبنك الدوليان وحشد من الاستشاريين الاقتصاديين الغربيين رؤية للإصلاح والتفاؤل، وفى ذلك الوقت، أطلق البعض خططهم لعلاج الاقتصاد الروسى بأنه " علاج بالصدمات " وهو يقدم بطريقة نابضة بالحياة صورة للمعالجة الكهربائية أو الصدمات المؤلمة قصيرة المدى التى تزلزل كيان نظام وتخرجه من حالة الكساد والكآبة وتدخله فى حالة جديدة أكثر إيجابية. فى الحقيقة، لم يحدث أن تم وضع حالات الإصلاح " بالصدمة " موضع التنفيذ، مع أن عملية الانتقال أثبتت بالتأكيدإنها عملية مؤلمة.

وكانت الإصلاحات التى وُضعت كقواعد أو نُظم للإصلاح فى روسيا مبنية على قواعد ونظم " إجماع واشنطون " والتى فُهمت فى واشنطونإنها طُبّقت بنجاح فى بولندا (جونسون وكوالسكا Johnson and Kowalska ١٩٩٤)، ولكن، وبعد مضى عقد من الزمان مر فى تقديم النصائح والاستشارات للحكومة الروسية، قام كل من الصندوق والبنك الدوليين بمراجعة حجم ومادة النموذج. لقد دعّمت تجربتهما فى روسيا وعززت دروسا كانت المؤسستان تتعلمهما فى أماكن أخرى من العالم. كان العنصر الجديد من إجماع واشنطون هو "التوجيه والسيطرة والحكم الجيد"، خلال الثمانينات كان المسئولون فى صندوق النقد والبنك الدوليين وفى مؤسسات ومصالح أخرى قد أدركوا الحاجة لتحول دستورى وتأسيسى وتقوية ودعم هذا التحول فى

روسيا، ومع ذلك، اتضح من الناحية العملية إن الأمر الأسهل بكثير كان التركيز على استقرار الاقتصاد القومى بمختلف نواحيه وأعماله وعلى إصلاح عناصر الاقتصاد القومى من شركات ومؤسسات ومستهلكين وخلافه، وقبل نهاية التسعينيات كانت هناك موافقة واسعة النطاق بأنّه لا يمكن تحقيق النمو الاقتصادى والتنمية إلا إذا كانت البلد بها مؤسسات وقوانين اقتصادية ثابتة وآمنة وفرض وتطبيق للقانون ، أى باختصار بوجود دولة لها قوتها وهيبتها وفاعليتها. جاءت هذه النقاط الفاصلة كى تهيمن على لغة البلاغة الخاصة بالمؤسستين ولتشكل إطار إجماع جديد أشمل يجسد "التوجيه والسيطرة والحكم الجيد".

أستخدم فى هذا الباب عمل الصندوق والبنك الدوليين فى روسيا فى التسعينيات كى أوضح الطريقة التى حاولت المؤسستان أن تؤثر بها على صناعة السياسة فيما يُعرف الآن بالحكومة الفيدرالية الروسية، ومن أجل البساطة، نستخدم اصطلاح "روسيا" فى هذا الباب ، حتى عند الإشارة للبلد عندما كانت لا تزال جزءا من الاتحاد السوفيتى، وتمت مباشرة الأبحاث فى هذا الباب والرجوع إليها مستخدمين وثائق رسمية، وتقارير صحفية، ومذكرات وكتبا أكاديمية ومقابلات تمت فى موسكو خلال انتخابات الرئاسة لعام ١٩٩٦ ، ومقابلات ومحادثات لاحقة فى واشنطون ولندن.[١]

---

(١) تشمل هذه المقابلات والمحادثات كلا من الجنرال ألكسندر ليبيد Alexander Lebed (مرشح الرئاسة)، وجريجور يافلينسكى Gregor Yavlinsky (سياسى ومرشح رئاسة)، وجالينا ستاروفويتوفا Galina Starovoitova (سياسية ومرشحة رئاسة)، وبوريس سيماجا Boris Semaga (عضو فى البرلمان الشيوعى) وسيرجى جلازييف Sergei Glazyey (وزير تجارة رأسها جيدار Gaidar)، وفيكتور بوريسيوك Victor Borisyuk (إدارة الرئيس للتحليلات)، وأندريه إليارونوف AndreiIlliaronov (المستشار الاقتصادى لكل من جيدار ووتشيرنوميردين Chernomyrdin ويتسلين Yeltsin)، وسيرجيكاراجانوف Sergei Karaganov (مستشار الرئيس عن السياسة الخارجية)، وفلاديمير جوسينيسكى Vladimir Goussinsky (المدير العام لجماعة موست Most، ويورى ليفادا YuriLevada (رئيس المركز الروسى للرأى العام وأبحاث السوق)، وأنا أقر بالجميل من الأعماق لبوريس فودوروف Boris Fedorov (وزير المالية)، وكارول ليونارد Carol Leonard (المستشار الأمريكى السابق للحكومة الروسية عن إصلاح القطاع المالى الإقليمى)، وذلك عن التعليقات التى قدماها عن هذا الباب.

وتكشف النتيجة عن المدى الذى يعتمد عليه الصندوق والبنك الدوليان ليس فقط فى الحوافز الحسية المادية ولكن أيضا عن اعتمادهما على المحاورين المؤيدين المتعاطفين الذين لا يرغبون فقط فى تقرير السياسة الاقتصادية فى البلاد لكنهم أيضا قادرون على تنفيذها، وعندما يكون هؤلاء المحاورون راغبين ولكن غير قادرين، يكون للصندوق والبنك الدوليين تأثير بسيط، وهما قادران من الناحية الفنية على أن يحاولا فرض الشروط المرفقة بالديون وذلك بالامتناع عن صرفها أو إلغائها؛ ومع ذلك، فإنّه حتى هذه القدرة تنمحى عندما تتدخل المصالح الإستراتيجية الطبيعية. فى روسيا، مسح خليط من الأهداف الغربية و أولويات الولايات المتحدة نفوذ وتأثير الصندوق والبنك، وفى مواجهة هذه الضغوط الخارجية، لم تتمكن أى من المؤسستين من استخدام قدرتهما الطبيعية على المساومة بشكل تام ، وكان لهذا بدوره دلالات على قدرة المؤسستين على الإقناع.

البعثة فى روسيا

لم تكن المسألة من بدايتها مطلقا مسألة إن الصندوق والبنك الدوليين كانا يحققان مهمة فنية خالصة فى روسيا. عندما انتهت الحرب الباردة، واجهت الولايات المتحدة والبلاد العربية تحديات إستراتيجية طبيعية خطيرة. من الذى سيتحكم فى ترسانة الاتحاد السوفيتى النووية ؟ هل يمكن أن يوجد نظام حكم سياسى مستقر فى روسيا ؟ وكيف يمكن للغرب أن يضمن ذلك ويتأكد منه ؟ لقد انتهى الجهاز القديم للسيطرة داخل جمهوريات الاتحاد السوفيتى كما انتهت المؤسسات الحكومية وميزان القوى الذى كان يضمن الاستقرار الخارجى.

ومع عدم وجود وسائل قوة ونفوذ أخرى، توجهت الدول الغربية لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى (وكانت هناك كميات من المساعدة أصغر بكثير مما يمكنها

الحصول عليها من المؤسستين وذلك من خلال قنوات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID والبنك الأوروبى لإعادة البناء والتنمية (EBRD، ووكالات ثنائية أخرى)، كانت تلك مؤسسات دولية بإمكانها نشر حوافز اقتصادية للتسهيل من انتقال وتحول ناجح لاقتصاد السوق، وكان الاعتقاد السائد هو إن الليبرالية وإلغاء أو تبسيط القوانين والقواعد الحكومية التى تعوق عمليات قوى السوق يخلق مؤسسات وشركات جديدة كما يخلق مستهلكين وممثلين جددا عن السوق يطلبون حينئذ إصلاحات ديمقراطية أوسع وأعمق. باختصار، كانت الديمقراطية ورأسمالية السوق المفتوح أمرين مطلوبين لروسيا، وكان المأمول هو أن يكمل الإصلاح الاقتصادى الإصلاح السياسى، وكان الاهتمام الغربى الأكبر بضمان أن تكون روسيا بالتالى هى الشريك المعتدل والمستقر.

كانت رغبة الولايات المتحدة من صندوق النقد والبنك الدوليين فى القيادة مبنية على عدة عوامل. كان من الواضح بالنسبة لحكومة الولايات المتحدة إن المصالح الأمنية الحيوية كانت فى خطر، ومع ذلك كانت المساعدات الثنائية الصافية من الولايات المتحدة باهظة التكاليف وتتطلب من الناحية السياسية موافقة صعبة من الكونجرس، وعلى النقيض من ذلك، قدم صندوق النقد والبنك الدوليان مسلكا أقل إثارة للجدل وأقل تكلفة بكثير، ومع ذلك فهو مسلك استطاع مسئولو وزارة الخزانة بالولايات المتحدة أن يقودوه ويوجهوه بعناية (ويديل Wedel ١٩٩٨)، وكما تم مناقشته فى الباب الثانى، فإنّ الولايات المتحدة تتبرع بحوالى ١٨، ٥فى المائة لرأس مال صندوق النقد الدولى، وتضمن نسبة مئوية صغيرة من رأس مال البنك الدولى القابل للاسترداد أو التسديد، ومع ذلك فإنّ تأثير ونفوذ الولايات المتحدة ، وخصوصا فيما يختص ببلاد تصفها بأنّها بلاد هامة من الناحية الإستراتيجية بالنسبة لها - وذلك كما تظهره دراسة هذه الحالة - يتعدى بكثير هذا الحصة من الأصوات الانتخابية. علاوة على هذا، فقد أدركت الولايات المتحدة مبكرا إنه يقل احتمال إثارة

اهتمام صندوق النقد والبنك الدوليين بروسيا بخصوص انتهاك السيادة أكثر مما يمكن أن تفعله أى مساعدة أمريكية مباشرة.[١]

– وقد شارك الولايات المتحدة فى موقفها العديد من حاملى الأسهم الكبار الآخرين فى صندوق النقد والبنك الدوليين، وكان الكثير منهم قد قدم وعودا سخية لروسيا لم يتمكنوا من الوفاء بها بسبب تجمع الانكماش الاقتصادى، والدوائر الانتخابية، والقيادة الضعيفة (ساتشس ١٩٩٤) وجاء الاعتراض الرئيسى على استخدام صندوق النقد والبنك الدوليين لاستقرار الأوضاع فى روسيا من الدول النامية، وكان قلقهم هو إن موارد التنمية النادرة التى تأتى من عدة دول ستتحول بذلك بعيدا عن الدول النامية (أو تصبح أكثر تكلفة عليهم) فى سعيها لتحقيق أهداف استراتيجية أو اقتصادية فى بلدان الكتلة السوفيتية السابقة، ولهذا السبب أكد التحالف المؤقت للدول النامية فى عام ١٩٩١، إن الانتقال الضرورى للموارد للاقتصاديات السابق المخطط لها بشكل مركزى " لا يجب أن يكون على حساب مساعدة الدول النامية "(مجموعة ٢٤ للدول النامية ٢٤G– ١٩٩١، para ٢٧)، وبالمثل، وفى أبريل عام ١٩٩٢ أكدت المجموعة مرة أخرى إن انتقال الموارد والمساعدات لتلك البلاد يجب أن يكون إضافيا، وليس على حساب المساعدات المالية والمساعدات الأخرى لبلاد نامية أخرى لا تزال تحاول تكافح لتتغلب على حالات الفقر السائدة فيها، وعلى أعباء الديون الثقيلة، والعوائق التى تقف فى طريق صادراتها"(الفقرة ١٢، G ٢٤ – ١٩٩١).

---

١) بالطبع، فإنّ صندوق النقد يثير بالفعل ردود فعل قومية ونقدا بأنّه ينتهك سيادة أعضائه، ومع ذاك، فإنّه لديه دفاع عن نفسه فى مواجهة مثل هذا النقد. ، وكما ذكر المدير الإدارى للبنك ميشيل كامديساس Michel Camdessus للصحافة الروسية : نحن لا نفرض شروطا على الحكومات. إنّ روسيا بلد عظيم ، لكن لو كنتم بلدا صغيرا لكان توجهى هو نفسه بلا تغيير، ولو كان لبرنامج أن يفرض من الخارجِ ، فإنّ فرص تحقيقه ووضعه موضعِ التنفيذ تكون فى أضيق الحدود، ولكى يكون لبرنامج فرصه، ينبغى أن يُرى على إنه برنامج البلد بحق، وأنّ البلد بذلت غاية جهدها وأتقنت إعداده. لكنّه ينبغى أيضا أن يكون برنامجا معقولا وجديرا بالتصديق بالنسبة للمجتمع الدولى" (Camdessus ٥١، ١٩٩٣).

وباستعادة الأحداث الماضية، نجد أن مخاوف الدول النامية كانت على أسس لها ما يبررها، وبرغم ضمانات وتعهدات لمساعدات ثنائية وأخرى من دول المجموعة السابعة G7، انتهى مجيء التدفقات المالية الرسمية بشكل طا غ من صندوق النقد والبنك الدوليين، وفى عام ٢٠٠١، كانت روسيا تستخدم ٢٠، ٢٤ بالمائة من حساب الموارد العامة لصندوق النقد (IMF ٢٠٠١b،١٩٠)، وحتى بعد تخفيض كبير فى إقراض البنك الدولى، كانت روسيا عام ٢٠٠٠ لا تزال تأخذ ٣،٣ بالمائة من إقراض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية IBRD (البنك الدولى ٢٠٠٠ ، ١٤٧).

وكان لكل من صندوق النقد والبنك الدوليين مصلحته الخاصة فى انخراطه بالعمل مع روسيا واقتصاديات مرحلة الانتقال. كان صندوق النقد يبحث بنشاط عن دور جديد ، وكان مديره الإدارى ومعظم كبار هيئة العاملين فيه، (وليس جميعهم)[١] تواقين ليكونوا فى طليعة المشاركين فى سياسة تتوجه نحو روسيا واقتصاديات مرحلة الانتقال، وما هو جدير بالتذكر إنه قبل نهاية ١٩٩٠، كان الصندوق قد فقد جزءا هاما من الغرض الأصلى لإنشائه، وكانت مسؤوليته فى إدارة نظام سعر صرف ثابت ويمكن ضبطه وتعديله قد انتهت فى بداية السبعينات، وكان دور الصندوق الرئيسى الآخر، وهو تقديم المساعدة للدول التى تواجه أزمات طاحنة فى ميزان المدفوعات، قد وضع فى قلب الأحداث باعتباره المقرض الدولى للملجأ الأخير فى المرحلة الأولى لإدارة أزمة الدين بأمريكا اللاتينية فى بداية الثمانينات، ومع ذلك، ففى منتصف الثمانينات كانت أزمة الدين قد أُعيد تعريفها وتحديدها، مما جعل دور صندوق النقد أقل أهمية مما كان عليه (جيمس James ١٩٩٦).

وأسرع ميشيل كامديساس المدير الإدارى لصندوق النقد فى اغتنام الفرصة الجديدة التى قدمتها له حاجة الروس، حتى فى مواجهة المخاطر الواضحة، وبنص كلماته : "إنّ دورنا فى صندوق النقد الدولى ليس أن ننتظر التخلص من أمثال كل

---

(١) كرّر جاك بولاك Jacques Polak الخبير الاقتصادى بالصندوق فى مقابلة معى عام ١٩٩٤، اهتمامه المستمر والذى لا يتزحزح بانخراط صندوق النقد فى روسيا.

هذه المخاطر قبل أن نتقدم ونتصرف للتخلص منها، ولكن علينا حتى فى الظروف الفوضوية من التاريخ أن نجلس مع سلطات البلد العضو وندرس الطريقة التى تمكننا من مساعدته (كامديساس ١٩٩٥)، وكان البنك الدولى تحت ضغط سياسى شديد وواجه دوافع مماثلة كى يفعل مثل ما فعله صندوق النقد، وكان التعبير عن الطبيعة العظيمة للمهمة التى قام بها البنك يوجد فى عنوان تقرير قدمه البنك فيما بعد يقول فيه، "مساعدة روسيا فى حالة الانتقال والتحول التى تمر بها : تحدٍّ لم يسبق له مثيل" (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠٢)، لكنّ المستلزمات والحاجات التاريخية المُلحّة كان لها ثمنها، ومع إن المؤسستين اعتبرتا دورهما فى "التحول والانتقال" فرصة تاريخية، لكن التقرير يظهر عندما نتذكر ماضى ما حدث أنّهم فى روسيا كانت لديهم قدرة ضعيفة جدا على المساومة وقوة إقناع قليلة جدا أيضا،كانت الخبرة الفنية التى كان عليهم أن يعرضوها مقنعة ومؤثرة فى بعض القطاعات ، لكنها كانت محدودة جدا فيما أصبح المتطلب المحدد للإقراض الناجح فى حالة الانتقال - الحكم والسيطرة والتوجيه الجيد وبناء المؤسسات.

بداية مُشجعة

حتى قبل أن تصبح روسيا عضوا فى صندوق النقد والبنك الدولى عام ١٩٩٢، كانت مجموعة الدول السبعة G7 قد طلبت من المؤسستين أن تعدا برنامج إصلاح للاقتصاد والظروف السوفيتية يقدمه الغرب عند عرضه المساعدة على روسيا (البنك الدولى ١٩٩٠، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECDetal، ١٩٩١)، وفى أغسطس عام ١٩٩١، تفتحت فرصة لوضع وصفاتهم العلاجية للإصلاح موضع التنفيذ، ظهر بوريس يلتسين Boris Yeltsin على الساحة - وهو منفرج الساقين إلى جانبى إحدى الدبابات - عقب الأحداث الدرامية المثيرة التى تم فيها إخماد محاولة انقلاب قام بها شيوعيون متطرفون فى البرلمان الروسى، وقبل نهاية صيف ١٩٩١، أعلنت حكومة يلتسين الجديدةإنها ترغب فى التعامل مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بشكل مباشر :

نحن مستعدون ، بالتعاون مع متخصصين أجانب، نكشف للعيان البيانات والمعلومات الإستراتيجية اللازمة للسماح لنا بالانضمام للمنظمات الدولية وبقبول المبادئ الرئيسية المنصوص عليها في عقد وإجازة كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والبنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية ، وندعوهم لإعداد خطة مُفصلة للتعاون والمشاركة في الإصلاحات الاقتصادية، (الملخص الحالي للصحافة السوفيتية Current Digest of the Soviet PRESS ‏٥، ١٩٩١).

وفي الحال تم وضع خطة لبرنامج طموح جديد للخصخصة والليبرالية والاستقرار الاقتصادي صُمم ليخلق بسرعة اقتصاد سوق كامل للمؤتمر الروسي الخامس لنواب الشعب في ٢٨ أكتوبر ١٩٩١، وبعد ذلك بأربعة أيام منح المؤتمر يلتسين سلطات عريضة ليحكم بمرسوم قرار لمدة عام، وعيّن رئيس الوزراء الجديد فورا حكومة من مصلحين شباب بقيادة يجور جيدار Yegor Gaidar كنائب رئيس وزراء يتحمل مسئولية السياسة الاقتصادية.

وفي هذه المرحلة، كان لصندوق النقد شريحتان قويتان للمساومة في علاقته مع الاتحاد السوفيتي. أولاهما هو أن روسيا كانت تريد عضوية كاملة في الصندوق (والتي يمكن أن يتبعها عضوية في البنك الدولي)، وفي أكتوبر ١٩٩١، أُعطيت روسيا عضوية مساعدة " غير متمتعة بكافة الحقوق والامتيازات " في صندوق النقد، لكنّ هذا أعطاها الحقوق فقط في المساعدة والاستشارات الفنية، وليس في المساعدة المالية،(١) وأمضى صندوق النقد عدة شهور وافق بعدها على طلب روسيا للعضوية، وبعد ذلك

---

(١) لقد تم التوسع في " صندوق النقد الدولي " لتقديم مجموعة من الدروس والمحاضرات للمسئولين المهتمين بمرحلة التحول للسوق الحرة ، وللعاملين في إدارة الشئون المالية وشئون سعر الصرف، والشعبة القانونية، وإدارة الشئون الخاصة بخزانة الدولة، وإدارة الإحصاء، كل هذه الإدارات كانت متاحة لتقديم مساعدات تقنية فنية، وفي ديسمبر ١٩٩١، قدرت البيانات إنه ما بين ١٢٠ - ١٣٠ (أو واحد من كل ستة أفراد) من خبراء الاقتصاد من صندوق النقد الدولي كانوا يعملون في بلاد في مرحلة انتقال وتحول، وأعلن صندوق النقد إنه كان ينشئ إدارة للتعامل مع الاتحاد السوفيتي السابق (بروواس Prowse ‏٢، ١٩٩١).

نقول إنه بمجرد أن قُبلت العضوية فى أبريل عام ١٩٩٢، أصبح صندوق النقد قادرا على أن يقدم عرض روسيا الناجح وحصتها التى كانت أكبر مما هو متوقع كورقة رابحة للمصلحين الذين كانوا فى حاجة ماسة للمعونة الخارجية فى ربيع ١٩٩٢،

وكانت شريحة المساومة الثانية فى يد صندوق النقد هى أن الحكومة كانت تحتاج مجموعة كاملة للإعانة على سداد الدين من مجموعة الدول السبعة G7، والتى كانت إدارة بوش تعد بتحقيقها إذ إنها كانت تحرص على أن تخفف وتضعف النقد الموجه إليها بالتراخى والكسل فى التعامل مع روسيا وذلك فى السباق والاستعداد لانتخابات الرئاسة الأمريكية عام ١٩٩٢، وكانت المجموعة الكاملة هذه قد اشتُرطت على الحكومة بناء على نصيحة صندوق النقد، وسمحت للصندوق أن يتفاوض حول "مذكرة تفصيلية عن السياسة الاقتصادية" مع الحكومة الجديدة، واحتوت الاتفاقية التى أُبرمت فى فبراير عام ١٩٩٢، على تعهد بتوحيد سعر الصرف قبل منتصف أبريل، والتخلص من حصص ورخص التصدير فيما عدا المفروضة على السلع المتعلقة بالطاقة والسلع الإستراتيجية الأخرى قبل شهر يوليو، وبتقليص التضخم المالى بنسبة من ١ – ٣ بالمائة شهريا، والقضاء على العجز فى الميزانية قبل نهاية العام.

وفى هذه المرحلة كان للبنك الدولى فعالية ونفوذ قهرى أقل من صندوق النقد، وقبل أن تصبح روسيا عضوا فى المنظمة، استخدم البنك الدولى أموال ائتمان خاصة قدرها ٣٠ مليون دولار أنشأها مجلسه التنفيذى لتقديم منح مساعدات فنية لجمهوريات الاتحاد السوفيتى السابقة، وكان هذا المبلغ فى روسيا يتضمن إقامة بعثة مقيمة فى خريف عام ١٩٩١، وتقديم الاستشارات المركز الروسى للخصخصة، واستكمال سلسلة من الدراسات تشير لتبيين كيف يمكن للمؤسسة أن تساعد روسيا، وبعد ذلك، فإنّ الوقت الذى قضته روسيا لإقامة هذه الخدمات الاستشارية كان معناه أنهّم لم يؤثروا فى برنامج الإصلاح الروسى الأول (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠٢، ٦)،

وقد عزز التأثير الممكن والمتوقع لكلتا المؤسستين تكوين جماعة المصلحين فى الحكومة الروسية الجديدة، والتى ركزت على الإصلاح الاقتصادى وليس الإصلاح السياسى. (ماكفول McFaul ‏١١٨، ٢٠٠١)، وقبِل الفريق الجديد من " المصلحين الشباب " (بقيادة يجور جيدار Yegor Gaidar)، النصيحة من عدة خبراء اقتصاديين بارزين ممن يدافعون عن السوق الحرة، وذلك بعد أن أحسوا باليأس للتعامل مع بلد "على وشك الوقوع فى حالة فوضى اقتصادية كاملة"(Gaidar ‏١٣، ١٩٩٧)، وكانوا قد واجهوا على وجه الخصوص حالة تضخم مالى مفرطة، وعجزا كبيرا ومتزايدا فى الميزانية ، وعدم وجود احتياطى عملة، وحالة فوضى مالية (ستة عشر بنك مركزى مختلف فى جمهوريات مختلفة)، وعدم قدرة على سداد الدين الأجنبى، ونقصا متزايدا فى السلع الرئيسية الأساسية، وقدّمت النماذج السوفيتية القديمة حلا لا يفى بالغرض، وفى هذه المرحلة كان هناك عدم اتفاق بسيط بين خبراء الاقتصاد الروس وصندوق النقد والبنك الدوليين، وخبراء الاقتصاد الأوروبيين البارزين الذين يقدمون استشاراتهم لروسيا.

بدأت المجموعة الروسية الأولى للإصلاحات الاقتصادية فى الثانى من يناير عام ١٩٩٢، تم نزع الرقابة والسيطرة الحكومية عن أسعار حوالى ٨٠٪ من السلع الاستهلاكية و٩٠٪ من سلع المنتجين، وتم تحرير التجارة الداخلية، وتم تعويم الروبل، وانخفضت حالة التضخم المالى بسرعة من معدل شهرى قدره ٢٤٥ بالمائة فى شهر يناير إلى ١٢ بالمائة فى شهر مايو، وتم تخفيض الميزانية وتم تسجيل فائض بسيط فيها فى الربع الأول من عام ١٩٩٢، (الاتجاهات الاقتصادية الروسية ١٩٩٢، ١٠)، وأكد خبراء الإصلاح إن الجمع بين أقصى سرعة ممكنة فى إصلاحات السوق والتضييق العنيف للسياسة المالية وتلك الخاصة بخزانة الدولة كان أمرا حيويا إذا كان للإصلاح أن يحرز نجاحا (مقابلة مع إلياراونوف Illiaronov ‏١٩٩٦)، ووجيدار Gaidar ‏١٤، ١٩٩٧)، وانطلق برنامج الخصخصة الجماعية لمن لهم حق امتلاك

المؤسسات والشركات الحكومية فى يونيو ١٩٩٢، مصحوبا بنصائح قوية ومساندة من المجتمع الدولى، بما فى ذلك تمويل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID بمقدار ٥٨ مليون دولار.[١]

وأكد ثلاثة من الاستشاريين الأساسيين فى شئون الخصخصة الحكومية فيما كتبوه فيما بعد إنه فى أول يونيو ١٩٩٤، كان ثلثا الصناعة الروسية قد أصبح مملوكا للقطاع الخاص، وأنّ سوق الأسهم المالية كان آخذًا فى الازدهار، وأنّ ٤٠ مواطنا روسيا كان يمتلك أسهما فى شركات ومؤسسات تمت خصخصتها وفى أموال مشتركة (بويكو ، وشليفار وفيشنى Boycko, Shleifer and Vishny ١٩٩٥).

وكانت الإصلاحات السياسية تحدث بمعدل سرعة أقل بكثير عن الإصلاحات الاقتصادية، ولم يندفع يلتسين ولا حكومته – ولا المانحون أموالا من بلاد الغرب – من أجل تحديث المؤسسات الحكومية التى كان يمكن أن تضاعف من احتمال حدوث مجموعة مدعومة متواصلة من الإصلاحات الاقتصادية وكما ذكر ميتشائيل مكفول Mi-chael McFaul بالتفصيل، لقد تُركت الهيئة التشريعية السوفيتية العليا وكونجرس نواب الشعب كما هما بلا تغيير. فشل يلتسين فى إنشاء حزبه السياسى الخاص به وأحجم عن الدعوة لإجراء انتخاب تأسيسى لحزب جديد لمرحلة ما بعد الشيوعية.وبدلا من ذلك " استخدم يلتسين وحكومته تفويضهم السياسى للبدء فى التحول الاقتصادى." وكانت النتيجة مجموعة من المؤسسات السياسية نشأ فيها، وبسرعة شديدة، الكثير من الغموض والتعبيرات الملتبسة، والورطات والمآزق، والصراعات (مكفول McFaul ١١٨، ٢٠٠٢)، وبالمثل، شغل بال الغرب الإصلاح الاقتصادى فى روسيا وليس الإصلاح السياسى.

---

(١) لم يصبح قرض الخصخصة الذى وافق عليه البنك الدولى عام ١٩٩٢ نافذ المفعول حتى نهاية ١٩٩٣، وفى ذلك الوقت كان البرنامج قد اكتمل بشكل فعلى وذلك بعد أن كانت أكثر من نصف الصناعة الروسية قد انتقلت لملكية أكثر من ٤٠ مليون مواطن روسى (المكتب العام للمحاسبة ٢٠٠٠).

وقد أظهرت عملية حسابية إن أكثر من نصف المساعدات الثنائية التى مرت من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID (الوكالة الرائدة فى جهود الولايات المتحدة لدعم التحول للديمقراطية فى روسيا) تم توجيهه نحو المؤسسات الاستشارية التى تعمل فى إصلاحات السوق الحرة بالقطاع الخاص فى الولايات المتحدة (ماندلسون Mandelson ٧٨ ، ٢٠٠١)، أما وقد وافقنا على هذه النقطة نقول إن الدعم من أى نوع، كان دعما ضئيلا فى هذه النقطة.

وحدث أول شكل من أشكال الإصلاح الاقتصادى فى روسيا قبل أى دعم مالى أجنبى له قيمته سوى صرف مجموعة من المبالغ كإعانة على سداد الديون قدمتها مجموعة الدول السبعة G-7، وأقصى ما فعله كل من صندوق النقد والبنك الدوليين هو مساهمتهما بتقديم مساعدات فنية ومصادقة بالموافقة على القائمين بالإصلاح المؤيدين المتعاطفين من الناحية الأيديولوجية فى الحكومة الروسية. كان الكثيرون فى الولايات المتحدة وفى بلاد غربية أخرى يقترحون تقديم مساعدات على نطاق أوسع، من بينها اقتراح لعمل " صفقة كبرى" يصل مبلغها إلى مائة بليون دولار على مدى أربع سنوات بجانب برنامج تقليدى راشد من صندوق النقد (ساشس ١٩٩٢، و ساشس ١٩٩١، قارن ريداوى Reddaway ١٩٩٤)، ومع ذلك، ما كان فى المتناول هو مساعدات بسيطة جدا (ساشس ١٩٩٤، الملحق والجدول أ. ١، وساشس ١٩٩٢)، وعلق يجور جيدار Yegor Gaidar فيما بعد إنه " رغم إنه كان هناك فهم متبادل للحاجة إلى المساعدة فى الإصلاحات فى روسيا، لم يتم يذل الجهد الكافى فى الآليات الحقيقية لتنفيذها، وبدلا من ذلك، ظهر أبسط حل غير كاف ولا مناسب بشكل متعمد وهو تحويل عبء المسئولية برمتها إلى صندوق النقد الدولى" (جيدار١٩٩٧، ١٤ .(Gaidar,

فى الولايات المتحدة حدثت حالة تعادل بين رئيس جمهورى يسعى لإعادة انتخابه مرة أخرى وبين كونجرس يسيطر عليه الديمقراطيون، وكان الاتحاد الأوروبى

ينظر إلى الداخل ويركز اهتمامه عليه إذ إن ألمانيا كانت تتعامل مع إعادة التوحيد كانت الدول الباقية تعد نفسها للوحدة المالية ولفترة انتعاش اقتصادى أخرى، ومع ذلك كانت المساعدات الفنية الألمانية أكبر من أى مساعدات أى بلد آخر، وكانت مجموعة الدول السبعة قد تعهدت فى كل مؤتمر قمة عقدته بأنّهم يريدون أن يفعلوا شيئا بشكل جماعى، غير إن ما فعلوه كان قليلا للغاية، وفى النهاية تركوا مرحلة التحول والانتقال فى روسيا لصندوق النقد والبنك الدوليين، وفى الفترة التى سبقت أول ديون تطلبها روسيا بدا أن المؤسستين قد أحرزتا بعض نجاح فى إقناع صانعى السياسة الروسية للدخول فى سلسلة من الخطوات الغرض منها السيطرة على التضخم المالى والبدء فى إعادة هيكلة الاقتصاد.

ولم تتم الموافقة على أول قروض حقيقية من صندوق النقد والبنك الدوليين إلا فى الخامس والسادس من أغسطس عام ١٩٩٢، على التوالى، وعند ذلك الوقت، كانت كل من الظروف السياسية والاقتصادية فى روسيا قد تغيرت كما تغيرت أيضا القدرة على التأثير والإقناع لكل من صندوق النقد والبنك الدوليين.

ويبدأ الإقراض

وقبل ربيع عام ١٩٩٢، كان الضغط يتزايد بالفعل ضد الإصلاح الاقتصادى، وكان اقتناع يلتسين ودعمه لحكومته آخذا فى التذبذب (ستون Stone ١١٨، ٢٠٠٢)، وعندما طالب يجور جيدار Yegor Gaidar بتمويل صندوق النقد الدولى وذلك فى دفاعه عن الاقتراحات الخاصة بالميزانية التى لا تمثل عامة الشعب (بوش Bush ١٩٩٢)، صرف روسلان خاسبولاتوف Ruslan Khasbulatov رئيس مجلس السوفييت الأعلى النظر عن إمكانية مساعدة صندوق النقد لروسيا وطالب بإجراء " تعديلات " فى السياسة الاقتصادية (الملخص الحالى للصحافة فى فترة ما بعد الاتحاد السوفيتى ١٩٩٢، ١٢).

وداخل روسيا كانت قوى جديدة آخذة فى الظهور، وعلى الأخص بدأ منتجون صناعيون وأصحاب مصانع أقوياء يطالبون الحكومة بإلحاح بحماية مصالحهم من الإصلاح الاقتصادى، وفى يونيو ١٩٩٢ ، أدخل تعديل وزارى كل من فيكتور شيرنوميردين Victor Chernomyrdin وجورجى كيزها GeorgiiKizha من ممثلى اللوبى الصناعى - فى التشكيل الحكومى، وفى الشهر التالى تم تعيين فيكتور جيراشتشينكو Victor Gerashchenko، المدير السابق للبنك المركزى السوفيتى القديم، رئيسا لمجلس البنك المركزى الروسى ، (CBR) وبسرعة أظهر رئيس مجلس البنك الجديد إنه أسهل بكثير ومصدر اعتماد وائتمان فى البنوك متجاوب أكثر بكثير مع رجال الصناعة عما كان عليه سلفه، وكانت عاقبة هذه التطورات عجزا أكبر فى الميزانية تولى تمويله قروض أصدرها البنك المركزى ، وزيادة واضحة فى سلفيات الحكومة البعيدة عن الميزانية، الأمر الذى ألقى بروسيا فى دوامة التضخم المالى، وخرج بها بعيدا عن الاستقرار الاقتصادى مما تسبب فى إفقار الروس فى معاشاتهم وفى الدخول الثابتة. (هوج ودافيد هاسار وليهمان Hough, Davidheiser and Lehman ١٩٩٦).

ونشأت مجموعة فوائد مصرفية أخرى بشكل غير متعمد أو مقصود عن طريق تتابع السياسات فى المرحلة الأولى من الإصلاح، وفى الأساس، وُجِّهت الإيجارات الجماعية لأيادى مجموعة صغيرة من مديرى شركات الدولة التى تنتج زيت البترول والمعادن، وكانت الإصلاحات قد سمحت بقيام شركات ومؤسسات تجارية خاصة كانت تصدر البترول والمعادن بسعر السوق العالمى، ومع ذلك، كان ذلك قبل أن يتم تحرير أسعار السلع داخل روسيا، وفى ربيع عام ١٩٩٢، كان سعر الدولة للبترول ما يزال واحدا فى المائة من سعر السوق العالمى، وحتى فى ١٩٩٣، كان معدل

السعر الروسى للبترول ٣،٨ بالمائة فقط من سعر السوق العالمى، ونتيجة لذلك، ففى عام ١٩٩٢، وهو العام الذى بلغ إنتاج البترول ذروته فيه، تم تمرير حوالى ٣٠٪ من إجمالى النتاج الداخلى (GDP) ليصب فى أيدى (أو بمعنى أدق وُضع، حسابات البنك الأجنبى) عدد صغير من المستفيدين الخصوصيين ، بما فى ذلك مديرو مشروعات الدولة، والمسئولون الحكوميون، ورجال السياسة، وتجار السلع (أسلاند Aslund ٢٠٠٠)، وهذا قاد إطار العمل السياسى الاقتصادى لاقتصاد يسعى للإيجار حيث يُعيق فيه اللوبى الصناعى والساعون للإيجار الأقوياء وذوو النفوذ بشكل مستمر أى إصلاح آخر.

ومما يدعو للسخرية، إنه عند هذه النقطة بالذات بدأ صندوق النقد والبنك الدوليان فى تقديم القروض للحكومة، وعقب القبول الرسمى بانضمام روسيا لصندوق النقد الدولى فى الفاتح من يونيو عام ١٩٩٢، عقدت روسيا فى الخامس من أغسطس ١٩٩٢، أول اتفاقية مع صندوق النقد أذنت بتسليم بليون دولار لروسيا شريطة أن تتعهد روسيا باتخاذ خطوات للتقليل من التضخم المالى، وشملت تلك الخطوات التقليل من العجز فى الميزانية، تقييد وتحديد إصدار البنك المركزى لأوراق مالية، ودعم سياسة مرنة لسعر الصرف داخل نطاق عمل منطقة الروبل، وفى اليوم التالى وافق البنك الدولى على منح قرض قيمته ٦٠٠ مليون دولار كقرض لإعادة التأهيل الذى ارتبط بموافقة صندوق النقد عليه.

وأصبح لصندوق النقد والبنك الدوليين بعد ذلك حوافز مالية هامة يمكن عرضها على روسيا. نظريا، كان ينبغى أن يزداد نفوذهما وقدرتهما على المساومة. كان بإمكانهم طلب شروط مالية قاسية ترفق بعقد الدين لأنّه إذا لم توافق روسيا عليها ، فإن المؤسسة يمكنها أن تمتنع عن منح القرض. كان يمكن أن تزداد فى ذلك الوقت الشروط القاسية المرفقة فى اتفاقيات عقد القروض، كما كان بالإمكان فرض تلك الشروط، كما كنا نتوقع، وما يتناقض مع هذا، هو إن ذلك لم يحدث.

طلبت روسيا معاملة خاصة، وأكدت من البداية إنه لا بد من التخلى عن شروط صندوق النقد، وأن روسيا ينبغى أن تمنح قراراً رسميا بتأجيل دفع الديون المستحقة مدة قدرها سنتان على خدمة الدين (ستون ٢٠٠٢، ١١٩ ؛ وإرلانجر, Erlanger ١٩٩٢؛ وأوتشاتيل, Uchitelle ١٩٩٢؛ ونيويورك تايمز ١٩٩٢)، فى البداية لم يذعن صندوق النقد الدولى أو يقدم أى تنازلات، وعندما أخفقت روسيا فى تنفيذ الشروط المتفق عليها حول كبح حالة التضخم المالى والتقليل من عجز الميزانية، جمّد صندوق النقد دفع أموال الاتفاقية البديلة، وكان لذلك تأثير غير مباشر على تجميد مساعدة أخرى لروسيا كانت مرتبطة ببرنامج صندوق النقد الدولى، وتعطلت المفاوضات بين هيئة العاملين فى صندوق النقد الدولى والسلطات الروسية وأجّل صندوق النقد ترتيبات روسيا عشرة أيام فقط قبل عقد اجتماع قمة للدول السبعة the, G7، وطار ميشيل كامديسوس، المدير الإدارى لصندوق النقد إلى موسكو وأكّد بشكل شخصى إضعاف الشروط القاسية المرفقة بالقروض وجعلها أقل فاعلية.

وكان البنك الدولى بالمثل تحت ضغط سياسى قوى بأن يقدم القروض بشروط متساهلة، وفى القرض الذى تمت الموافقة عليه رسميا فى ٦ أغسطس ١٩٩٢، صرف البنك أموالا لدعم ميزان المدفوعات بقرض إعادة تأهيل قيمته ٦٠٠ مليون دولار مرتبط بترتيبات أول قسط ائتمان وتم تمديده بسرعة لتمويل الواردات فى محاولة لتضييق حدة ضعف الإنتاج الذى حدث عقب تخفيض قيمة سعر الروبل، وكما اعترف البنك الدولى فيما بعد، تمت الموافقة على القرض "دون أى شروط فعلية مرفقة بعقد القرض" (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠٢، ٧)، ولم يكن لصندوق النقد ولا للبنك الدولى، كما يبدو ، قدرة لها مغزاها على المساومة تحت ضغط الإقراض من أكبر حاملى أسهمهما.

وبدون إدراك أو قصد، كان كل من الصندوق والبنك أيضا يقوضان أسس العلاقات مع رجال الإصلاح مثلما حدث مع من عززوا نفوذهما وتأثيرهما فى المكسيك، وأخذ الصندوق والبنك خطواتهما الأولى فى قروضهما عام ١٩٩٢، فى قلب

معركة سياسية كان طرفاها الرئيس والبرلمان. لم يكن الصراع بسيطا بين رجال الإصلاح فى مواجهة من هم ضد الإصلاح. كان رجال الصناعة ينحازون للبرلمان كى يضغطوا مطالبين بالمزيد من الاعتمادات المصرفية، وكان الرئيس يلتسين قد أدخل فى حكومته البارزين من رجال الصناعة وقبل مذعنا بتعيين أحد العاملين بالبنك المركزى ليتولى عمل مزايداتهم، وبفعل ذلك، كان الرئيس قد دعّم مركز قوته على حساب التضحية بعناصر أساسية من عناصر الإصلاح الاقتصادى وبمركز المحاورين المؤيدين المتعاطفين مع صندوق النقد والبنك الدوليين، وتم استبدال رجل الإصلاح يجور جيدار Yegor Gaidar فى ديسمبر ١٩٩٢، بفيكتور شيرنوميردين Victor Chernomyrdin، وضمن رئيس الوزراء الجديد بسرعة لنفسه حقوق احتكار جازبروم Gazprom – وهى شركة الغاز الطبيعى الذى أنشأها – ومنحها استثناءات واسعة من الضريبة فى نهاية ١٩٩٣، بلغت ما قيمته ١ – ٢ بالمائة من إجمالى الناتج الداخلى GDP (أسلاند ٢٠٠٠).

التوصل لحل وسط للشروط المرفقة بعقد الإقراض

كان المفروض أن يستمر النموذج الذى وُضع عام ١٩٩٢، طوال فترة رئاسة يلتسين لروسيا. كان اتجاه الرئيس هو أن يتحرك إلى جانب أصحاب المصالح الخاصة الأقوياء لروسيا من جانب، وتقريبا إلى جانب حكومات الإصلاح، والمؤسستين الماليتين الدوليتين، والحلفاء الثنائيين كالولايات المتحدة من جانب آخر، وفى كل حالة، كان يلتسين يسعى أن يزيد قوته وسلطته لأقصى حد ممكن.

كان النموذج صعبا للغاية فى إدارته بالنسبة لصندوق النقد والبنك الدوليين. لقد تقلص كل مصدر من مصادر تأثيرهما ونفوذهما. كما انتقصت قدرتهما على المساومة عندما كان يلتسين يلتمس من الولايات المتحدة أن يضمن أنهما يخففان من شروط

قروضهما وينجح فى ذلك كلما كانا يصران على شروط قاسية ترفق مع عقود الإقراض، ودُمرت قدرة المؤسستين على الإقناع كما دُمّر وضع الاستشارات الفنية التى كانت المؤسستان تقدمهما بسبب تزايد قوة وتأثير أصحاب المصالح الخاصة الأقوياء الذين استخدموا المجادلات والتأكيد على القومية والوطنية من أجل تخفيض تكاليف الإصلاح وللإيعاز بأنّ المؤسستين لهما دوافع خفية سلبية، وأخيرا، انمحت قدرة المؤسستين على تكوين علاقة حميمة وموثوق بها مع المحاورين الروس إثر نقل الرئيس الروسى الموالين وأصحاب المصالح الخاصة الجدد الذين دخلوا الحكومة، ومع ذلك، دفعت الأزمة الاقتصادية التى لم تتوقف الحكومة الجديدة ذاتها للعودة للإصلاح.

كان التضخم المالى يزداد بشكل مستمر، وقبل نهاية عام ١٩٩٢، كان التضخم المالى فى روسيا قد ارتفع لمعدل سنوى قدره ١٣٥٤، ١ بالمائة لأنّ الصادرات والمنتجات هبطت بشكل دراماتيكى مذهل (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠٢، ٣)، لأنه مع أن التضخم كان فد انخفض ليصبح ٩ بالمائة فى شهر أغسطس، لكنه قفز من شهر أكتوبر فصاعدا بمعدل شهرى قدره ٢٣ بالمائة، و ٢٦ بالمائة (نوفمبر) ، و٢٥ بالمائة (ديسمبر)، و٢٥، ٨ بالمائة (يناير)، و ٢٤، ٧ بالمائة (فبراير)، و ٢٠، ١ بالمائة (مارس) (صندوق النقد الدولى١٩٩٧ b و d١٩٩٧).

كان الروبل يفقد قيمته، ومع إن بيانات ومعلومات صندوق النقد لا تؤيد الرأى القائل بأنّ الروبل انهار بعد أن فقد جيدار منصبه كما أكّد بعض المحللين (ستون ٢٠٠٢، ١٢٤، تقدم هذه النقطة، وانظر أيضا أودلينج - سمى وباستور Odling-Smee and Pastor ٢٠٠٢)، وطبقا لمدد محددة فإنّ سعر الصرف تحول من السعر الأساسى وقدره مائة فى شهر يوليو ١٩٩٢ إلى ٨٩، ٥ فى ديسمبر ١٩٩٢وارتفع فى الواقع ليصبح ٩٥ فى يناير ١٩٩٣ وارتفع مرة أخرى إلى ١٠١، ٤ فى فبراير ١٩٩٣ (بالينو إت آل Balinoetal ٢١ ، ١٩٩٧)، وكانت توجد مشاكل خطيرة تجاه النُظم المتفق عليها الخاصة باستخدام عملة الروبل فى جمهوريات أخرى فى المنطقة جعلت

السيطرة على الإمداد بالمال أمرا شبه مستحيل، وفى ربيع عام ١٩٩٣، لم يكن فى الإمكان إيقاف الضغط من أجل تقييد وتحديد تلك النظم، وفى هذا السياق أعلن كل من صندوق النقد والبنك الدوليين قلقهما حول اتجاه السياسة الاقتصادية الروسية. انتقد مدير البنك الدولى لويس بريستون Lewis Preston صناع السياسة الروس لفشلهم فى استخدام القروض التى خُصصت لهم بالفعل وأدان البنك المركزى الروسى لفشله فى إحكام قبضته على التضخم المالى، وأكد إن البنك الدولى لن يتمكن من إقراض روسيا إلى أن تتحرك وتتصرف من أجل استقرار اقتصادها والحد من تقلباته (بوش وليل Bushand Lyle، ١٩٩٣)، وفى نفس الوقت، أعلن ممثل صندوق النقد الدولى المقيم فى موسكو إن الصندوق لم يكن على استعداد للموافقة على دفع مبلغ الستة بلايين دولار المقترحة كاعتماد مالى يخصص لاستقرار الأوضاع الاقتصادية فى روسيا مؤكدا إن روسيا فشلت فى تنفيذ هدف صندوق النقد بجعل العجز فى الميزانية لا يتعدى ٥ - ٦ بالمائة من إجمالى النتاج الداخلى GDP عام ١٩٩٢، أو فى ميزانيتها المُقترحة لعام ١٩٩٣، وأنّه لم يكن من الواضح بالنسبة لهم إن المبلغ المخصص للاستقرار الاقتصادى سوف يتم استخدامه بالشكل الصحيح (بوش ١٩٩٣)، ولاحظ ممثل صندوق النقد أيضا أنه لا يمكن الموافقة على برنامج معونة جديد بينما هناك عدم ثقة فيمن هو مسئول عن البلد، وكانت هذه الملاحظة تشير مباشرة لحدوث أزمة سياسية.

وحيث إن الاقتصاد الروسى تدهور بحيث شكل أزمة جديدة، أصبح مركز يلتسين السياسى يواجه تحديا مباشرا، وفى مؤتمر نواب الشعب قاد حليفه السياسى السابق روسلان خاسبولاتوف Ruslan Khasbulatov حملة يتهمه فيها بالتقصير الشديد، وفى المعركة الأعم للسيطرة على الحكم بين الرئيس والكونجرس، قدّم نواب فى الكونجرس تعديلات دستورية يتم وفقا لها تحديد وتضييق سلطات الرئيس بشكل ضخم، هذا إن لم يكن إلغاء تلك السلطات (مكفول McFaul ١١٩، ٢٠٠٢)،

وكان رد فعل يلتسين على ذلك هو تقوية ودعم مركزه وذلك بلعب دور اليد الاقتصادية المحبة للإصلاح، وعيّن بوريس فيدوروف Boris Fedorov وزيرا للمالية وأعلن عن استفتاء للمصادقة على رئاسته للجمهورية وعلى منهج الإصلاح الاقتصادى، وفاز فى الاستفتاء الذى تم فى ٢٥ أبريل ١٩٩٣،

حتى هذه النقطة كان الصندوق والبنك قاطعين حادين فى نقدهما للحكومة الروسية التى أخفقت فى إنجاز أهداف محددة، وأكدا إنه إلى أن تفعل روسيا ذلك، فإنّ الحكومة لن تستطيع الحصول على قروض أخرى منهما، وأظهر الصندوق الدولى إنه كان مستعدا لفرض شروطه المرفقة بعقود القروض وإلغاء الإقراض، وقام البنك الدولى بإحداث ضوضاء حول استعداده للسير فى نفس طريق صندوق النقد، ومع ذلك، قضت السياسة العليا على مواقفهما الصارمة المتشددة تلك.

وواقعيا فإنّه فى نفس الوقت الذى كانت المؤسستان تعبران فيه عن انتقاداتهما ، كان الرئيس كلينتون يحث صندوق النقد بشكل علنى على زيادة إقراضه لروسيا بحيث يقدم ١٣، ٥ بليون دولار سنويا وعلى أن يفرض شروطا أقل شدة ترفق لعقود الإقراض (ويتلوك Whitlock ١٩٩٣)، وفى نوبة حماس متقد لمحاولة التأثير على قرارات الحكومة، جمّعت الإدارة الأمريكية بسرعة مجموعة أموال تقدر بحوالى ٢٨ بليون دولار بمساهمات كبيرة من صندوق النقد والبنك الدوليين ومن إعادة جدولة دين نادى باريس (ستون ٢٠٠٢ ، ١٢٤)، وكان هذا يشمل التخفيف من فرض الشروط التى كانت قائمة ، كما شمل تقديم قروض بشروط أيسر من سابقاتها.

كانت مساهمة صندوق النقد الدولى الجديدة هى اعتماد أو تسليف سخى عن طريق "تسهيل التحول المنهجى" (STF) الجديد تماما، وقد تم إنشاء هذا"التسهيل" للمساعدة فى عملية الانتقال ، وللإقراض للأعضاء " الذين يمرون بحالة من التمزق القاسى الشديد فى تجارتهم وترتيبات سداد التزاماتهم المالية بسبب التحول من

الاعتماد الكبير على الاتجار بأسعار غير أسعار السوق إلى الاتجار الجمعى مع عدة دول والمبنى على أساس أسعار السوق. " وعلى عكس تسهيلات أخرى، فإن " تسهيل التحول المنهجى" " لم يحمل أى نموذج لا يقبل التغيير للشروط المرفقة بعقود الإقراض، وإنما يطلب فقط ألا يُكثّف متسلمو العقود من حدة قيود تحويل العملة أو القيود التجارية (صندوق النقد ١٩٩٣، ٦٠)، كان "تسهيل التحول المنهجى"(STF) الذى تمت الموافقة عليه لروسيا فى يونيو ١٩٩٣، مقداره ثلاثة بلايين دولار، وتمت الموافقة على نصف هذا المبلغ فى الحال على أن يتبعهم البليون والنصف الآخرون بعد إجراء محادثات حول تقديم دعم آخر من خلال ترتيب بديل، ومرة أخرى، وبازدياد قدرة صندوق النقد على إقراض روسيا، ومن المفارقات الغريبة ، فإنّ قدرة الصندوق على التأثير فى روسيا انتقصت وقل حجمها.

وهكذا كان الحال أيضا مع البنك الدولى - فإنّه، وتحت ضغط سياسى حاد، كان عليه أن يزيد من إقراضه لروسيا وبشكل أسرع مما كان من قبل، حتى وإن كان ذلك أمرا فى منتهى الصعوبة. كان المفروض أن يكون هدف البنك هو تحسين الخدمات الاجتماعية وإعادة هيكلة قطاعات متعددة فى الاقتصاد الروسى، ومع ذلك، تم تجميد الجهود الخاصة بتمويل قروض القطاعات والقروض التى خصصت للمشاريع بسبب مقاومة البيروقراطيين وكسلهم وجمودهم، وعدم قدرة المؤسسات الحكومية الروسية على تنفيذ عقود القروض، وفى ١٩٩٢، وافق البنك على قرض قدره ٧٠ مليون دولار لخدمات توظيف العاطلين وحماية المجتمع ، وقرض آخر قدره ٩٠ مليون دولار لوضع الخصخصة موضع التنفيذ، وفى يونيو ١٩٩٣، تمت الموافقة على قرض آخر بمبلغ ٦١٠ مليون دولار لإعادة تأهيل زيت البترول للإصلاح فى نطاق قطاع البترول والغاز، ومع ذلك ففى نهاية ١٩٩٤، كان البنك قد دفع ٢٣ بالمائة فقط من قروضه لروسيا ، وكان حوالى ٩٠ بالمائة منها يخص القرض الأول لإعادة التأهيل (الإدارة العامة للمحاسبة ٢٠٠٠، ١٤٠).

ويقول مسئولو البنك إنهم قد تمت إعاقتهم بقسوة ليس فقط بسبب عدم خبرتهم في قضايا مرحلة الانتقال، ولكن بسبب حقيقة أنهم لم يكن يُسمح لهم بالتحاور مع المسئولين من ذوى المستوى الرفيع فى روسيا - ولم يتمكنوا كذلك من تكوين علاقة ثابتة متطورة مع نظرائهم الروس (الإدارة العامة للمحاسبة ٢٠٠٠، ١٣٩)، وتعترف إدارة تقييم العمليات بالبنك فيما بعد إنه " فى النصف الأول من التسعينيات، وتحت ضغط الدول حاملة الأسهم، وافق البنك على مشروعات تقنية واستثمارية كثيرة كانت طموحة أكثر من اللازم، بعيدا عن كونها معدة لوضعها موضع التنفيذ، وكانت فى قطاعات التزامها بالإصلاح ضعيف (على سبيل المثال، زيت البترول، الزراعة، الأمور المصرفية، والطرق العامة الطويلة)…. كان البنك يتحمل نقاط الضعف البارزة فى تصميم المشروع عند الدخول فيه اعتقادا منه أنها يمكن أن يتم تصحيحها فيما بعد " (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠٢، ٢٨)، وتم التأكيد على أنّهم فهموا الصدام بين جهود البنك للالتزام بقواعده وإجراءاته وبين أفضليات أقوى حاملى أسهمه نفوذا عندما أخّرت إدارة البنك خضوع مجلسه لقرض إعادة تأهيل ثان حتى منتصف ١٩٩٥ (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠٢، ٧).

ومع إن الضغوط السياسية المربكة قيدت بشدة قدرة الصندوق والبنك الدوليين على المساومة إلا إنه كان هناك مكان واحد مارس فيه الصندوق قدرته على الإقناع كما فعل فى حالة المكسيك، وحيث كان الصندوق يستطيع أن يُميل الميزان فيما بين الممثلين المحليين المناضلين من أجل الوصول للسلطة، كان يمكن لرجال الإصلاح فى بعض الأحيان استخدام استشارات أو شروط الصندوق كى تكون له اليد العليا على مؤسسات حكومية أخرى. على سبيل المثال، عند التفاوض مع روسيا حول الاتفاقيات التى تمت عام ١٩٩٣، عمل صندوق النقد مع وزير المالية بوريس فيدروف لتقوية وضعه فى السيطرة على البنك المركزى. فبل أن تستطيع روسيا أن تحصل على حق استخدام "تسهيل التحول المنهجى"(STF) الذى وصفناه أعلاه، حث فيدوروف على

استخدام البنك المركزى لقواعد أكثر تقييدا يهيمن بها على الطريقة التى كان يخصص المبالغ الدائنة والسلفيات بناء عليها كما طالب صندوق النقد الدولى أيضا بذلك، ووُضعت هذه القواعد فى مكانها فيما بعد، كما ذكر تقرير لصندوق النقد فيما بعد (بالينو Balino ١٩٩٧و فيدوروف ٢٠٠٤).

هل كان هذا ببساطة إعادة كتابة للقصة صاغها مسئولو صندوق النقد و فيدوروف ذاته ؟ أكّد مسئولو البنك المركزى فى مقابلة أجراها راندول ستون Randall Stone إن قيود عام ١٩٩٣، الجديدة لم تكن تنازلات كبيرة قامت بها الحكومة إذ إن البنك كان يقلل من إقراضه للبنوك (ستون ٢٠٠٢، ١٢٦)، حقيقة، عرض تقرير بعد ذلك إن البنك وجد طرقا خفية مُقنّعة أخرى لتمرير السلفيات للحكومة والبنوك التجارية (برايس ووترهاوس كوبرز Price Waterhouse Coopers ١٩٩٩، ومع ذلك، تتفق مصادر أخرى فى الرأى إن دور فيدوروف فى كبح جماح البنك المركزى كان دورا حاسما (وزارة خارجية الولايات المتحدة ١٩٩٤)، وعلى مسئولية فيدوروف، كان دعم صندوق النقد هاما للغاية فى إنجاح هذا (فيدوروف ٢٠٠٤).

الإقراض فى دراما سياسية

أصبح الموقف بالنسبة للبنك الدولى وصندوق النقد أكثر صعوبة لأنّ الموقف السياسى فى روسيا تحول أكثر ضد الإصلاح وتشتت وفقد تماسكه، وفى شهر يوليو ١٩٩٣، صدّق مجلس السوفييت الأعلى على عدد من الإجراءات، منها ميزانية بها عجز منتظر قدره ٢٥ بالمائة لإجمالى الناتج الداخلى (GDP)،وخشى رجال الاقتصاد أن يدفع العجز فى الميزانية على زيادة حدة التضخم المالى الصارخ، وخشى يلتسين أن يفقد السيطرة على الهيئة التشريعية صعبة المراس، وبدوره قام بتعيين رجل الإصلاح يجور جيدار Yegor Gaidar فى وظيفة النائب الأول لرئيس

الوزراء ، وذلك فى ١٨ سبتمبر ١٩٩٣، مباشرة قبل أن تقدم النيويورك تايمز تقريرا بأنّ صندوق النقد الدولى كان يدرس تعليق برنامج إقراضه لروسيا بسبب التقدم البطىء فى الإصلاح (جرينهاوس b ١٩٩٣).

وفى ٢١ سبتمبر أصدر يلتسين مرسوما بحل الهيئة التشريعية ، وعجّل بذلك حسم دموى لنزاع مثير للجدل مع رجال البرلمان، وأيد ثورتهم عشرات الآلاف من المحتجين فى الشوارع. لكن يلتسين أحرز انتصارا عليهم وبعد ذلك صدقت حكومته ، بقيادة جيدار ، على سلسلة من الإجراءات تقاربت والتقت مع شروط صندوق النقد المرفقة بعقود الإقراض، ومن بين تلك الشروط جعل البنك المركزى الروسى تحت السيطرة التنفيذية، وتقليل العجز ، ووضع حد لحزام الروبل، وإلغاء معظم حصص تصريحات التصدير التى كانت مصادر إيجار مربحة، ومما لاشك فيه إنه تم دعم جيدار فى هذا المجال من جانب صندوق النقد ورغبته فى تعليق سداد القسط الثانى من قرض " تسهيل التحول المنهجى" (STF) الذى كان مستحقا فى نوفمبر.

ومع ذلك، تم تقليل العجز بشكل حاسم بسبب الإخفاق فى دفع فوائد الأجور والمعاشات، وخلق هذا حركة ارتجاعية عنيفة عاجلة لمساندة ودعم موقف القوميين المغالين والشيوعيين الذين أدلوا بأصواتهم فى الانتخابات بنسبة ٢٢، ٨ بالمائة و ١٢، ٤ بالمائة على التوالى فى انتخابات ديسمبر ١٩٩٣، وفى نفس هذه الانتخابات، نجح يلتسين فى تمرير استفتاء منحه قدرات هائلة وأنقص دور الدوما بشكل كبير، ومع ذلك لم يدعم هذا من مركز رجال الإصلاح، واستقال جيدار حقا فى ١٦ يناير ١٩٩٤، واستقال فيدوروف Boris Fedorov بعد ذلك بأربعة أيام.

ومع إنه فى بداية عام ١٩٩٤ اضمحلت قدرة الحكومة الروسية والتزامها بالإصلاح بشكل واضح، فإنّه خارج روسيا اشتدت حدة الضغوط السياسية على المؤسستين الدوليتين لزيادة الإقراض للدول، وفى واشنطون خشى المسئولون أن يكثف الشيوعيون من تقوية مركزهم ويقوضوا استقرار روسيا، وقاد هذا نائب

الرئيس الأمريكى، آل جور Al Gore، أن يطالب بجعل شروط صندوق النقد المرفقة بالعقود "المشروطية" وتخفيف أعباء الديون أقل صرامة، كما قاد ستروب تالبوت Strobe Talbott، أحد كبار المسئولين بأن ينادى بوجود " صدمة أقل، وعلاج نفسى أكثر." وفى الحال انتقد يجور جيدار المعاون الأمين لفلاديمير ماو Vladmir Mau تعليقاتهما باعتبارها لا تساعد رجال الإصلاح فى روسيا الذين كانوا يجدون إن مشاكلهم الرئيسية تقبع ليس فى مواقف صندوق النقد الدولى ولكن فى البلاد الغربية التى كانت تحد من الصادرات الروسية (للويد Lloyd ٢، ١٩٩٣) عند ذلك وجد صندوق النقد والبنك الدولى أنفسهما مرة أخرى فى موقف صعب ومحرج، واتخذا الخطوة غير المعتادة وهى إصدار مذكرة مشتركة يبرران فيها الشروط المرفقة بعقود الإقراض ويحثان فيها البلاد الغربية ألا تتخلى عن جهودها بمطالبة روسيا بالإصلاح. (جراهام ١٩٩٤، ٢)، وداخل نطاق المؤسستين، اعتقد كبار هيئة العاملين بهما بشدة إن روسيا كانت تحتاج لمن يدفعها للالتزام بأهدافها والإرشادات المعالجة لسياستها التى تم على أساسها إبرام عقود الإقراض (أودلينج – سمى وباستور -Odling Smeeand Pastor ٢٠٠٢)، وانظر المقابلات التى قدّم ستون ٢٠٠٢، ١٣٠ تقرير بشأنها)، ومع ذلك، وكما يروى المدير الإدارى لصندوق النقد فيما بعد، فقد دفعت الحقائق التى لا سبيل إلى تجاهلها الإدارة أن تتجاهل وجهة النظر هذه (كانديسوس ١٩٩٦)، ووافقت كلتا المؤسستين على القروض الجديدة لروسيا مع تخفيف صندوق النقد لشروطه المرفقة بالعقود بشكل كبير (جرينهاوس Greenhouse ١٩٩٣ Al،aوستون Stone ١٢٩، ٢٠٠٢).

ومرة أخرى، محا الذعر الغربى من الأزمات السياسية فى روسيا جوهر الاتفاقيات بين الحكومة والصندوق والبنك الدوليين، وافق صندوق النقد الدولى على قسط ثان قدره ١,٥ بليون دولار من " تسهيل التحول المنهجى" (STF) شريطة أن تخفض الحكومة من التضخم المالى بنسبة ٧٪ شهريا، وتزيد إجمالى الاحتياطى

الدولى ليصل إلى حوالى عشرة بلايين دولار، وكلاهما قبل نهاية ١٩٩٤، ووافق البنك الدولى على ستة قروض جديدة لروسيا يصل مجموعها إلى ١,٥٢ بليون دولار للعمل فى الطرق العامة الطويلة، والمؤسسات المالية، وإصلاح الأراضى، والإصلاح الزراعى، ودعم المشروعات التجارية، واستخدام التكنولوجيا فى شئون زيت البترول.

كانت السياسة الاقتصادية فى روسيا تتأرجح فى ذلك الوقت. أما وقد كانت الحكومة عليها ضغوط سببتها الحاجة لمواجهة سحب رؤوس الأموال وكبح جماحه تفاديا للخسارة واستعادة الثقة فى الروبل، فإنها ثبتت سعر الصرف بالنسبة للدولار ومنعت البنك المركزى من منح الحكومة سلفيات، وبدت النتيجة السريعة لذلك مأساوية إذ انهار سعر الصرف الثابت للروبل وانخفض بنسبة ٤٠٪ فى " يوم الثلاثاء الأسود " الموافق ١١ أكتوبر ١٩٩٤، ومع ذلك، كان رد فعل يلتسين لذلك هو " ترقية رجل الإصلاح " أناتولى تشوبيس Anatoly Chubais لمنصب نائب أول لرئيس الوزراء وسمح له بالبدء فى مرحلة ثانية من الإصلاحات السياسية، ولم يكن الوقت ملائما أو يبشر بالخير لذلك.

وقبل نهاية ١٩٩٤، عندما بدأت القوات الروسية الحرب فى شيشينيا، كان من الواضح أن أهداف صندوق النقد الدولى بالنسبة للاقتصاد الكلى لم تتحقق بطريقة مرضية. كان التضخم المالى ضعف ما كان الهدف أن يصل إليه مرتين، ووصل فى يناير إلى ١٨٪، واختل هدف المدخرات الاحتياطية بهامش كبير، وكانت السياسة المالية الخاصة بخزانة الدولة بعيدة عن مسارها لأن الحكومة زادت من مصاريفها وأخفقت فى تحسين ريع أو دخل ضرائبها، وحدث تقدم ضئيل فى تنفيذ قروض البنك الدولى، وفى الحقيقة فإنّه قبل نهاية عام ١٩٩٤، كان البنك قد بدأ صرف قرضين فقط من هذه القروض.

كانت المؤسستان فى موقف فى غاية الصعوبة. كان النقد يوجه إليهما فى واشنطون لفرضهما الشروط القاسية المرفقة على عقود الإقراض لروسيا، وفى نفس

الوقت لعدم تأكيدهما أنّهما كانتا مستمرتين فى تنفيذ الإصلاح هناك، وشرع مجلس الشيوخ فى التحقيق فى الإشاعات وما كان يتردد عن صندوق النقد الدولى وروسيا، وأكد النقاد خلال ذلك الوقت إن المشروطية أثرت سلبيا على استقرار الوضع الاقتصادى والتحول للديمقراطية فى روسيا (ريجل Riegle ١٩٩٤)على سبيل المثال، انتقد جيفرى ساتشس Jeffrey Sachs، الذى دافع من قبل عن " الصفقة الكبرى" التى كانت تتضمن وصفات رشيدة قدمها صندوق النقد لروسيا، طلبات الصندوق للاستقطاعات العنيفة فى الميزانية، مجادلا ومؤكدا إن سلفيات صندوق النقد ينبغى أن تُستخدم ليس لمجرد زيادة الاحتياطى النقدى وإنّما للمساعدة فى التمويل لسد العجز فى الميزانية الذى ليس له صلة بالتضخم المالى (ساتشس ١٩٩٤)، كانت التضمينات بالنسبة للصندوق والبنك الدوليين تضمينات بعيدة المدى والأثر. إنهما يقدمان القروض بشروط تنفيذ بنودها، وتتأسس قوتهما ونفوذهما بناء على قدرتهما على فرض تلك البنود والشروط، مع الامتناع عن تقديم التمويل كلما لزم الأمر، وفى روسيا كان من الواضح أنّهم لم يستمروا فى تنفيذ الشروط، ومع ذلك كانت المؤسستان تؤمران بالإقراض. كان أسيادهما السياسيون، فى الأساس، قد أعادوا تعريف بعثتهما واعتبروها بعثة سياسية، ومن هنا فإنهم بالتالى قللوا من قدرتهما على المساومة.

كانت المشكلة مع البعثة السياسية الجديدة هيإنها لم تكن بعثة واضحة. لم يكن الهدف منها إحداث إصلاحات سياسية. كان الهدف منها فى أحسن الأحوال هو دعم "رجال الإصلاح" كإحدى الوسائل التى يضمنون بها حدوث الإصلاح الاقتصادى. لكنّ الصندوق والبنك أخفقا فى تكوين علاقة مع رجال الإصلاح يمكن أن تُسهّل الطريق فيما بعد لمزيد من الإصلاح من خلال تأثير يتسم بالإقناع - كما فعلت المؤسستان فى المكسيك، ومع أن نصائحهما دعمت بشكل مناسب القيام بخطوات معينة فى لحظات متميزة - مثل خطوات السيطرة على البنك المركزى التى ذكرناها

أعلاه والتى تمت فيما بعد فى الخصخصة التى حدثت عام ١٩٩٥- كان دور كلتا المؤسستين يجرى تهميشه فى معظم الأحيان عندما استمرت عمليات المناورات السياسة داخل روسيا خلال عام ١٩٩٥،

وضع اليد على الخصخصة

قبل نهاية ١٩٩٥، كان صانعو السياسة الروس يتطلعون لإيجاد طريقة لتمويل العجز المالى بدون خلق المزيد من التضخم. كانت خيارات الحكومة محدودة للغاية، فى الحقيقة وُجهت انتقادات للصندوق والبنك الدوليين لدفع تقليل حالة التضخم بصعوبة بالغة فى الوقت الذى لم يفعلا فيه شيئا لإيجاد طرق مقبولة وبعيدة عن التضخم لتمويل جزء من " العجز المالى " (ساشتس ١٩٩٤)، وفى ١٩٩٥، كان الرئيس يلتسين يتطلع هو الآخر لطريقة يحصل من خلالها على دعم من الصفوة من رجال التجارة لدعوته لانتخابات الرئاسة فى ربيع عام ١٩٩٦، وبدا إن أحد الحلول هو تقديم شىء لكل من هذه المشاكل - مرحلة ثانية من مراحل الخصخصة.

وبدأت الحكومة فى أواخر ١٩٩٥، فى عمل مزاد لأصول تابعة للدولة فى خصخصة تقوم على تقديم قروض مقابل أسهم يحصلون عليها من الدولة، ولم تكن عملية عرض تقديم العطاءات المستخدمة علنية كما لم يتم الإعلان عنها والدعاية لها بالشكل المناسب، ولم تكن معظم العطاءات الفائزة كافية مطلقا مقارنة بما كان متوقعا وقدمها نفس المصرفين الماليين الذين أدارا المزادين دون سواهما، وكانت النتيجة سيطرة انتقال أقيم وأغلى الأصول الروسية مثل شركات زيت البترول وشركات المعادن لقلة من الجماعات المالية الصناعية، ومما ساعد يلتسين فى هذا المجال هو إن هؤلاء الأعضاء فى حكومة القلة ردوا له الجميل بأن قدموا له كتلة موحدة من المؤيدين فى حملته الانتخابية للرئاسة.

ولم يكن لصندوق النقد ولا للبنك الدولى تأثير أو نفوذ كبير فى ذلك الوقت، ولكن لم تعارض أى من المؤسستين خصخصة تقوم على تقديم قروض مقابل أسهم يحصلون عليها من الدولة وذلك عام ١٩٩٥، وانخرطت كل مؤسسة فى مفاوضات على أكبر قروض لهما مع روسيا حتى ذلك الوقت، ومع ذلك تدعى كل مؤسسة منهما أنها لم تكن تتحمل أى مسئولية على مسار الخصخصة عام ١٩٩٥.

ويجادل صندوق النقد ويؤكد إن الخصخصة، لكونها إحدى قضايا البنك الدولى، لم تكن من بين نطاق سلطتها فى المقام الأول. من أجل هذا، ومع إن مسئولى الصندوق أعربوا عن قلقهم واهتمامهم فيما يتصل بعملية الخصخصة هذه، فإنهم يؤكدون أيضا أنّهم لم يستطيعوا أن يربطوا بين قلقهم هذا وبأى عقوبة اقتصادية شرعية أو بأى عمل يُفرض على أحد، ويضعف تبرير صندوق النقد هذا حقيقتان. أولاهما أن الخصخصة كثيرا ما كانت فى جدول أعمال مفاوضات صندوق النقد مع روسيا بشكل واضح، وفى الحقيقة كان قرض صندوق النقد فى أبريل عام ١٩٩٥، لروسيا يشمل دعوة لخصخصة أخرى، وطالب " برنامج التسهيلات المُوسّع لصندوق النقد EFF " الذى تمت الموافقة عليه عام ١٩٩٧من الحكومة الروسية أن تعلن أولا خطوات الخصخصة الصريحة الواضحة، وثانيا، فإنّه مع إن مسئولى الصندوق قد يكونون قد أعربوا عن قلقهم، فإنّهم استمروا فى تقديم توصيات لمجلس الإدارة باستكمال دفع الأموال والقروض لروسيا.

وأثناء وقت الخصخصة كان مجلس إدارة الصندوق يصرف لروسيا أكبر قرض فى تاريخه حتى ذلك الوقت (قدره ٦، ٨ بليون دولار تمت الموافقة عليه فى أبريل ١٩٩٥، بناء على ترتيب بديل تمت الموافقة عليه) مع مجموعة الآليات التى تضبط العمل وتنظمه بشكل فريد والتى كانت تشمل تقديم تقارير شهرية بدلا من ربع سنوية، وتتولى جماعة عمل مؤلفة من عاملين فى صندوق النقد ووكالات ومؤسسات روسية، وكان المجلس التنفيذى بصندوق النقد يتولى مراجعة تلك التقارير. علاوة على ذلك،

كان على صندوق النقد أن يوافق على قرض آخر قيمته ١٠، ١ بليون دولار فى بداية عام ١٩٩٦، وذلك تنفيذا لبرنامج التسهيلات المُوسّع لصندوق النقد EFF، وكانت هناك فرصة مواتية لهيئة العاملين بالصندوق أن يصروا على دعاوى قلقهم للمجلس التنفيذى للصندوق على أقل تقدير.

والمدهش واللافت للنظر بنفس الدرجة إن لم يكن يفوقها هو سكوت البنك الدولى على قرار القروض فى مقابل الأسهم. كانت المؤسسة هذه قد لعبت دورا استشاريا قويا فيما يخص الخصخصة منذ البداية، وذكر تقرير قدمه مكتب المحاسبة العام بالولايات المتحدة سنة ٢٠٠٠ أن مسئولاً فى البنك الدولى فى موسكو عبر بالفعل عن قلقه البالغ حول برنامج القروض فى مقابل الأسهم، لكنّ المسئولين الكبار فى البنك لم يتابعوا هذا بأى اعتراضات عالية المستوى (مكتب المحاسبة العام ٢٠٠٠، ٩٤)، لكنّ البنك كان يتخذ خطوات للموافقة على قرض ثان كبير لروسيا قيمته ٦٠٠ مليون دولار من أجل إعادة التأهيل وذلك فى منتصف عام ١٩٩٥ (تمت الموافقة عليه فى ٦ يونيو ١٩٩٥)، وقرض آخر لتطوير وسائل الاتصال عن بعد (بالتلغراف أو التليفون) فى نوفمبر ١٩٩٥، بل وعلى قروض أخرى لإصلاح الجسور والبنية التحتية الاجتماعية للمجتمع وكفاءة الطاقة فى بداية عام ١٩٩٦.

وقد يوجد أحد تفسيرات سكوت البنك الدولى على برنامج القروض فى مقابل الأسهم فى حقيقة إنه قبل نهاية عام ١٩٩٥، كان البنك قد صرف أقل من ١٠ بالمائة من القروض الخاصة بمشروعات الاستثمار التى كانت الموافقة قد تمت عليها لروسيا. لقد كان " تحسين السندات والأوراق التجارية الروسية " قد أصبح من أولويات البنك الكبرى (مكتب المحاسبة العام ٢٠٠٠، ١٤١)، وأخذت اعتبارات أخرى مكانة ثانية تلى الحقيقة الاقتصادية الملحة الخاصة بالإقراض لروسيا بشكل أكبر وأسرع.

وعكس سكوت الصندوق والبنك على الخصخصة أيضا قيودا وضغوطا على هاتين المؤسستين خلال عامى ١٩٩٥و ١٩٩٦، وتضاعفت المخاطر السياسية العالية

على الغرب فى الحفاظ على حكم يلتسين ودعمه فى هذه الفترة، وفى نهاية عام ١٩٩٥، ظهر الحزب الشيوعى بقوة فى انتخابات الدوما (مجلس النواب) وهبطت شعبية يلتسين هبوطا عموديا، وبدأت فرص مرشح الحزب الشيوعى زايوجانوف Zyuganov تبدو مشجعة أكثر فى انتخابات الرئاسة عام ١٩٩٦، كان الصندوق والبنك تحت ضغط تقديم المساعدة لضمان أن يظل الشيوعيون فى المعارضة. لكنّ هذا الضغط السياسى لا يفسر تفسيرا كاملا قلة الصرامة من جانب خبراء الصندوق والبنك فى تحليل نتائج عملية الخصخصة والتنبؤ بما سوف يحدث لها.

وواجه كل من المؤسستين أيضا دوافع للإطراء بإسراف وإلحاح على نجاحاتها الخاصة فى الإقراض لروسيا ولتبرير منح هذه القروض فيما يتصل بمعايير الإقراض الرسمية لكل منهما، ومن هنا، كان الأساس المنطقى بشكل رسمى لمنح قروض أكثر حتى فى وجه فضيحة القروض فى مقابل الأسهم كان أساسا اقتصاديا، واعتمد كل من الصندوق والبنك بشكل انتقائى على مؤشرات إيجابية للأداء الاقتصادى الروسى، ومن المفارقات أن تهلل كل مؤسسة لنجاح الخصخصة الكلية فى روسيا تبريرا لإقراضهما لها، وأعلن المدير الإدارى لصندوق النقد الدولى فى مرحلة مبكرة إن روسيا كانت " قائدا واضحا " فى منطقة الخصخصة (كامديسوس ١٩٩٤) وقام البنك الدولى بالدعاية لروسيا باعتبارها " أكبر برنامج للخصخصة فى التاريخ " (البنك الدولى ١٩٩٧ b).

وقد نوّه كل من صندوق النقد والبنك الدولى بمدى الاستقرار الاقتصادى الهائل فى روسيا عام ١٩٩٥، وكان قد تم إنشاء حيز للروبل " أى مستوى يثبت عنده سعر العملة " فى الصيف يحفظ قيمة العملة فى نطاق شريحة مُستهدفة لسعر الصرف يقررها البنك المركزى، وأنقصت السياسة المالية المحكمة التضخم المالى إلى نسبة ٥٪ فقط شهريا فى نهاية السنة، ونجحت الحكومة فى تغطية العجز فى الموازنة بالاقتراض من داخل البلاد وخارجها، وأشار صندوق النقد أيضا لتعهدات الحكومة

بالتقليل من تقديم الاعتماد أو الائتمان الذى يُقدم له العون المالى، والعون المالى للمهن التجارية والامتيازات التى كانت مُكلفة بشكل ضخم للاقتصاد الروسى: وقد قدر تقييم عملى إجمالى الإيجارات عام ١٩٩٢، بثمانين بالمائة من إجمالى النتاج الداخلى GDP أسلوند Aslund ١٩٩٦)، وفى نهاية ١٩٩٥، أعلن صندوق النقد إن روسيا قد نفّذت كل أهدافها الاقتصادية الكلية وأنّه كان راضيا تماما بتقدم روسيا، وفى الحقيقة، فإنّ صندوق النقد كان مخطئا، فقد أظهر خبير فى الفحص الرسمى للحسابات إن روسيا قدمت بلاغات كاذبة وأنها أخفقت فى تنفيذ هدفين على الأقل عام ١٩٩٥(خبير فحص الحسابات برايس ووترهاوس كوبرز(Price waterhouse Coopers ١٩٩٩)، وفيما بعد أعلن مكتب المحاسبة العام بالولايات المتحدة الأمريكية رسميا عن اتخاذ طرق لمنع ذلك (مكتب المحاسبة العام بالولايات المتحدة ١٩٩٩و٢٠٠٠).

وتكشف دراسة دقيقة لوثائق وبيانات صندوق النقد والبنك الدولى عن روسيا مدى تسليمهما القوىّ، بل عقيدتهما الأيديولوجية، فى صالح الخصخصة السريعة. كان ذلك معتقدا أساسيا لإجماع واشنطون منذ منتصف الثمانينات من القرن الماضى، وفى الحقيقة، وكما ذكرنا أعلاه، فإنّه عند منتصف التسعينيات كانت كلتا المؤسستين تستخدمان الخصخصة السريعة كمؤشر أساسى لنجاحاتهما فى روسيا، وكان التسليم فيما يتعلق بالخصخصة معناه إن يندفع المُلاك الجدد للمشاريع التجارية سعيا وراء الإصلاحات التأسيسية والقانونية، مثل زيادة حقوق أمن ملكياتهم بمرور الزمن، وبهذه الطريقة كانت الخصخصة جزءا أساسيا من الإجماع الفنى عن كيفية تحقيق إصلاح تأسيسى وإصلاح اقتصادى أيضا.

لكن كان للجولة الثانية من الخصخصة فى روسيا تأثير عكسى، لقد أدّى برنامج القروض مقابل الأسهم لخسارة نهائية وحاسمة لريع الدولة المحتمل الذى كان يمكن أن تجنيه صافيا باتخاذ إجراء تنافسى. علاوة على ذلك، فإنّه عندما مارست الحكومة خيارها بألا تدفع القروض عام ١٩٩٦، فإنّها تركت رهانها على السيطرة فى

الشركات التى تمت خصخصتها حديثا فى أيدى مؤسسات مالية مُنشأة حديثا، ومنح هذا البيروقراطيين " الأوليجاركيين "من ذوى القوة المطلقة أو الجماعات المالية الاقتصادية قوى سياسية هائلة، وفى الحال ألفوا على المطالبة بإعفاءات من الضرائب، وعدم دفع تلك الضرائب التى كان من الواجب عليهم دفعها ونجحوا فى ذلك. على سبيل المثال، استمر جازبروم Gazprom فى امتلاكه لبلايين الروبلات فى "صندوق الاستقرار الاقتصادى" للاستثمار المعفى من الضرائب (البنك الدولى ١٩٩٨ b)، وبعيدا عن طلب الملاك الجدد للمشاريع التى تم خصخصتها تزويدهم بالسلع الشعبية وبمنشآت من الدولة، فإنهم وجّهوا لأنفسهم فوائد خاصة ضخمة جدا، وكما ألقت دراسة رائدة للبنك الدولى الضوء، فإنّه بعيدا عن كون روسيا أصبحت اقتصاد سوق منافس، فإنّ ذلك قدّم خطوة أخرى نحو أن تصبح روسيا " اقتصاد غنائم " (هيلمان إت آل Hellmanetal، ٢٠٠٠).

فى البحث عن محاورين مؤيدين متعاطفين

بعد عام ١٩٩٥، حصّن البيروقراطيون "الأوليجاركيون" مركزهم فى الحكومة وعبر الاقتصاد، وكرد فعل جزئى لذلك، توسع كل من صندوق النقد والبنك الدولى فى وضع قواعد الإصلاح، وأكدا إن الإصلاح الاقتصادى الناجح يتطلب تحولا أكثر تحررا – وشروطا أعمق ترفق بعقود الإقراض – عما كان مُتصورا فى الأصل. كان لا بد من تكوين مؤسسات حكومية أقوى، وأكثر شفافية، وأقل فسادا جنبا إلى جنب مع التعديل الهيكلى والإصلاح الاقتصادى، وكان ينبغى التوسع فى " إجماع واشنطون " بحيث يشمل " حكومة جيدة ".

وفى السعى وراء إجماع جديد أوسع، أصبحت كلتا المؤسستين أكثر كرما فى مساعدتهما لروسيا، كما أصبحتا أكثر قسوة وصرامة وقانونيين ومنظمين أكثر فى

ضبطهما ومراقبتهما للشروط المرفقة بعقود الإقراض، ومن المفارقات إنه عندما توسعا في برامجهما، وموارد الإقراض، ومراقبتهما لشروطهما، بدا إن قدرتهما على المساومة والإقناع قد انتقصت. لم يكن البيروقراطيون " الأوليجاركيون "من ذوى السلطة المطلقة من المحاورين المؤيدين المتعاطفين مع برنامج المؤسستين الجديد، وفى مناسبة واحد فقط بدا إن المؤسستين كانتا قادرتين على تقوية دعمهم التكتيكى للتأكد من إنه قد تم الالتزام بالقيام بإصلاح محدد.

وألقت انتخابات الرئاسة فى يونيو ١٩٩٦، بالبرنامج الاقتصادى جانبا فى الجزء الأول من تلك السنة، وتم نقل أناتولى تشوبيس Anatoly Chubais بسرعة لإدارة حملة يلتسين الانتخابية - وهى مهمة ساعدت خصخصة ١٩٩٥، على القيام بمساعدة كبيرة إذ إنها وجهت جمهور الناخبين، وليس هذا فقط، بل إنها سلمت مصدرا كبيرا من مصادر تمويل الحملة الانتخابية لحملة الرئيس، واستلم الرئيس الجديد مقاليد الأمور فى البلاد فى ٢٥ يناير ١٩٩٥، خلفا لفلاديمير كادانيكوف Vladimir Kadanni-kov وهو من رجال الصناعة الذى كان يحاول بقوة أن يكسب التأييد لمشروع قانون جمع مساعدات مالية للصناعة من الحكومة (رودلاند Rudland ١٩٩٦) شكّل رئيس الجمهورية حملته الانتخابية على وعدين متناقضين. بالنسبة للعالم الخارجى أكد إن حكومته سوف تحد من الإنفاق، وتخفض العجز فى الموازنة، وتواصل منهج الإصلاح الاقتصادى (باريش Parrish ١٩٩٦) غير إن هذا يصبح عملا مستحيلا لو قُدّر له أن يظل حيا ليفى بوعديه المتزامنين مع بعضهما مع الشعب الروسى بدفع الأجور ومتأخرات المعاشات وبتحسين مستوى المعيشة للفقراء (كما تم الإعلان عنه فى عشية خطابه إلى الأمة بمناسبة العام الجديد: مورفانت Morvant ١٩٩٦) قد توسع الرئيس يلتسين فيما بعد فى هذه الوعود بحيث شملت إعادة جدولة ٦، ٧ بليون دولار فى ضرائب مفروضة على مشاريع تجارية وحدد ٢، ٢ بليون دولار لصناعة الفحم على الرغم من إضراب لعمال المناجم فى الأمة بأسرها (ستون ٢٠٠٢، ١٣٩).

وعندما احتدم السباق فى الحملات الانتخابية، أصبحت القوى الغربية تشعر بخطر متزايد لاحتمال إحراز انتصار شيوعى لمرشح الحزب الشيوعى زيوجانوف، وكما يمكن أن يتنبأ كل من صندوق النقد والبنك الدولى، أصبحا تحت ضغط تقديم قروض أكثر لروسيا قبل بدء الانتخابات وذلك من أجل دعم فرص يلتسين بالفوز فى الانتخابات، وتخلى صندوق النقد عن أهدافه المتفق عليها حول دخل الميزانية والعجز فى الميزانية كما أغمض الصندوق عينيه حتى عن طرق المحاسبة المشكوك فى صحتها التى كان البنك المركزى يستخدمها لتغطية فشله فى الوفاء بمتطلبات الاحتياطى الدولى (وفيما بعد قدّم برايس ووترهاوس كوبر عام ١٩٩٩، تفصيلا لذلك).

ومقابل خلفية من رفض الإذعان، قدّم صندوق النقد لروسيا برنامج تسهيلات موسعا جديدا لصندوق النقد EFF قدره حوالى ١٠،١ بليون دولار، على أن يُصرف على دفعات شهرية فى المدة من ٢٦ مارس ١٩٩٦ إلى ٢٥ مارس ١٩٩٩، وفتح دين شامل لإعادة الهيكلة فى روسيا قدره ٣٨،٧ بليون دولار مع الدائنين الرسميين لنادى باريس فى شهر أبريل، وشملت شروط القرض تخفيضا آخر للعجز المالى (إلى ٤ ٪ من إجمالى النتاج الداخلى GDP فى ١٩٩٦ و٢٪ فى ١٩٩٨) وإنقاص التضخم المالى (١٪ كل شهر قبل نهاية السنة)، وإصلاحات هيكلية فى الخصخصة والزراعة، والتخلص من كل رسوم التصدير، وكان هناك أيضا سلسلة أخرى من الشروط مثل إصلاح بنكى، وتدقيق حسابات صحيح لأكبر المشروعات التجارية، وتحسينات فى جمع الضرائب التى كانت تعكس الإجماع الفنى الجديد على نظام الحكم الجيد.

وقبل نهاية عام ١٩٩٦، نقل البنك الدولى مركز نشاطه بعيدا عن الإقراض بغرض الاستثمار على المستوى الإقليمى وركز على قروض التعديل الهيكلى الكبيرة التى يتم توزيعها بسرعة والتى تُقدّم للحكومة الفيدرالية. ما بين عامى ١٩٩٧ و ١٩٩٩، وافق البنك الدولى على خمسة قروض كبيرة للتعديل الهيكلى والتعديل فى الحماية الاجتماعية وقطاع الفحم وصلت قيمتها ٤، ٥ بليون دولار وتشكل العامل الأساسى لأربعة وثمانين بالمائة من قيمة هذه القروض، وقد مررت هذه القروض النقود مباشرة للوزارات المعنية فى الحكومة الروسية مثل وزارتى المالية والاقتصاد، ومن بين

نتائج تلك القروض تحسين حرية الوصول لهؤلاء المسئولين والتعامل معهم، وحصل مسئولو البنك على هذه المزية وقالوا إن هذه القروض للحكومة المركزية سهلت وجود علاقة وثيقة تفوق ما كانت عليه علاقة المؤسستين مع هذه الوزارات من قبل (مكتب المحاسبة العام ٢٠٠٠، ١٤٧)، ومع ذلك فلا توجد دلائل إن البنك عزز نفوذه على هؤلاء المسئولين.

ومرة أخرى فى عام ١٩٩٦، أبطلت الأهداف السياسية الغربية الإحساس بما يمليه الضمير الحى على الصندوق والبنك فيما يتعلق بفرض الشروط المرفقة بعقود القروض. كان على العاملين بصندوق النقد الذين يراقبون تقدم روسيا على أساس شهرى أن يعدّلوا من الأهداف كى يمنعوا أى ضغط على يلتسين. لم يكن الصندوق لا يعلم بتعزيز حملة يلتسين الانتخابية سوى العطاء المادى الناتج عن نقض الشروط المرفقة بعقود القروض. فى الحقيقة، فإنّه قبل اجتما ع المجلس التنفيذى للصندوق فى يونيو بوقت قليل كى يصوت ويعطى قراره بشأن الإفراج عن قسط الائتمان أو رصيد الدائن الشهرى المستحق دفعه، عُلم عن طريق الحكومة نقل أربا ح مجلس البنك المركزى الروسى (CBR) للميزانية، ووافق المجلس على الرغم من ذلك على الإفراج عن رصيد الدائن هذا (بواكو Boiko ١٩٩٦)، ولم يتم الاحتفاظ بالقسط الأول حتى شهر يوليو - بعد أن تمت الانتخابات، وكما صاغت جريدة سيفودنيا Sevodnya الوضع قائلة " كان كل من خبراء صندوق النقد الذين تولوا القيام بالمراجعة والنقد الشهرى فى موسكو والمسئولين فى المركز الرئيسى لصندوق النقد فى واشنطون يدركون جيدا إن الكثير جدا كان يتعرض للمكسب أو الخسارة فى ذلك الوقت بالذات إذا أُثيرت حالة من الاضطراب السياسى الدولى حول " الأصول المحلية الصافية " (بيكر Bekkr ١٩٩٦).

وخرج يلتسين منتصرا فى انتخابات الرئاسة عام ١٩٩٦، وكذلك البيروقراطيون "الأوليجاركيون"، وتم تعيين اثنان من بينهم فى الحكومة فى الحال، سيطر بوريس بيريزوفسكى Boris Berezovsky على شركتين من شركات البترول الروسية وهما: سيبنيفت ولاكويل Sibneft and Lukoil، إضافة لقناة أورت ORT التليفزيونية وجريدة

إزفيستيا Izvestia، وتم تعيينه نائبا لسكرتير مجلس الأمن، وسيطر فلاديمير بوتانين Vladimir Potanin، الذى عُين نائبا لرئيس الوزراء، على أكبر البنوك الروسية: أونيكسيمبانك Oneximbank، الذى كان قد أنشأه لتمويل التجارة الخارجية مستخدما علمه ومعرفته ومركزه باعتباره المسئول الشيوعى الأول المختص بتنظيم التجارة الخارجية فى ظل الحكم السوفيتى، وكان قد ربح واستفاد كثيرا من الخصخصات التى حدثت وهو نائب لرئيس الوزراء من خلال شراء حصص فى مغامرات تجارية فى نظام التليفون الروسى سفيازينفيست Svyazinvest، وامتياز شركة التعدين سيدانكو Sidanko والفحم الثمين نورنيسك Norilsk واشترى كل تلك الحصص بكسر عشرى من قيمتها الحقيقية.

ويرتبط بصعود البيروقراطيين الإقليميين المحليين هبوط جمع الضرائب بشكل شديد التدهور خلال الحملات الانتخابية، ولم يعد حال إلى الوضع السوى عقب الانتخابات فيما بعد (انظر الجدول ٥-٢).

الجدول (٥-٢)

الريع المنكمش للضرائب الروسية الفيدرالية ١٩٩٢ - ١٩٩٧

(النسبة المئوية لإجمالى الناتج الداخلى GDP)

المؤشر (الدليل)	السنة المالية					
	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧
ريع الدخل الفيدرالى*........	٪١٧,٨	٪١١,٥	٪١٣	٪١١,٧	٪١٠,٧	٪١٠,١
الإنفاق الحكومى الفيدرالى**...	٪٢٦	٪٢٠,٢	٪٢٣,٢	٪١٧,٦	٪٢٢,١	٪١٨,٩

* طبقا لما تم حسابه بواسطة تريسمان Treisman ١٩٩٩، من بيانات العمل بالبنك الدولى، آخذين فى الحسبان التغييرات فى تصنيف الدخول أو الريع، يلاحظ تريسمان أهمية ريع الضريبة الإقليمية، التى لا توجد فى الحسبان فى هذا الأرقام.

** كما تم تجميعه من صندوق النقد الدولى، وجهة اقتصادية عالمية.

أصبح كل من صندوق النقد والبنك الدولى فى حالة قلق متزايد بخصوص مشكلة الضرائب، وفى مناسبة ما أوقف الصندوق دفع الأقساط بسبب الجهود الحكومية غير الكافية لتحسين جمع الضرائب. لكن لم يكن للصندوق أو للبنك قدرة كافية على المساومة أو الإقناع يتعاملان بهما مع هذه المشكلة، إنّ الغالبية العظمى من ريع الضرائب الذى تم احتباسه كان يدين به عدد صغير جدا من الشركات التى يمتلكها فئة الأعضاء فى حكومة القلة الذين لم يكونوا قد أصبحوا ذوى نفوذ وتأثير ضخم داخل نطاق الجهاز التنفيذى القوى، لكنهم كانوا قد اكتسبوا أيضا سيطرة وهيمنة على معظم منافذ وسائل الإعلام المطبوعة والإذاعية، ويقدر البنك الدولى فيما بعد إنه لو كان قد طُلب من جازبروم (الذى كان فيكتور تشيرنومايردين Victor Cherno-myrdin يرأسه من قبل)، أن يدفع كل الالتزامات الضريبية عام ١٩٩٥، لذهبت نحو طريق ما تجاه عجز الميزانية الروسية المنكمشة بالمساهمة فيما بين نحو ٢ - ٣ بالمائة من (GDR) البنك الدولى ١٩٩٨ Box7،b، 1 ومع ذلك، فإنّ أى تحرك من جانب الحكومة - وامتدادا لذلك أى ضغط يُوجه ضد الحكومة من جانب صندوق النقد الدولى للوقوف فى طريق هذه المصالح أو تحديها - كان يحدث بالقطع مقاومة مباشرة من فئة الأعضاء فى حكومة القلة وجهودا لتعبئة الآراء فى صالحهم - كما ستكتشف الحكومة التالية من ذوى العقول المؤهلة للإصلاح برئاسة كيرينكو Kiriyen-ko فى عام ١٩٩٨، وكما وصف يجور جيدار، السياسى ورجل الإصلاح، مشكلة جمع الضرائب بأنّها لم تكن مشكلة عادية من مشاكل إدارة الضرائب. " لقد كانت بالأحرى صراعا سياسيا حول ما الذى يشكل جوهر النظام الاقتصادى الوليد، ما إذا كانت... العلاقة بين الدولة والمشاريع التجارية يمكن أن ينظمها القانون أم أنها ستكون أعمالا تجارية كما كانت العادة، مبنية على النفوذ السياسى والعلاقات والاتصالات الشخصية " (جيدار ١٩٩٩).

وأصبح الأساس السياسى لمشكلة الضرائب واضحا بشكل متزايد لصندوق النقد والبنك الدولى فى ذلك الوقت، وبعد ذلك بشهور قليلة، فى أبريل ١٩٩٧، أشار ميشيل كامديسوس، بينما كان يمتدح الإنجازات الروسية فى تخفيض نسبة التضخم المالى، وفى استقرار سعر الصرف، وتخفيض نسبة العجز الحكومى، بأنّه كانت هناك مشاكل جوهرية ينبغى التعامل معها، كان إحداها العلاقة الوثيقة بشكل متزايد بين الحكومة وعدد من المشاريع التجارية الكبيرة، مما يسمح للكثيرين بالاستفادة من الإعفاءات الضريبية الصريحة الواضحة أو الضمنية، وأن يستغلوا وجود خلل وأخطاء فى النظام الضريبى ليتجنبوا دفع الضرائب - وحتى لكى ينخرطوا فى التهرب من دفعها. " (صندوق النقد ١٩٩٧ (c)) وفى عام ١٩٩٨، تحدث المدير الإدارى للصندوق بنغمة عالية وأكثر حدة ضد " الرأسمالية الحميمة " (صندوق النقد الدولى ١٩٩٨ e)، وقد تطلب التغلب على الأزمة الروسية، كما أكدّت هيئة العاملين بكل من الصندوق والبنك، إصلاحات تأسيسية قانونية عميقة (صندوق النقد ١٩٩٧ d)، والبنك الدولى ٢٠٠١a)، وألقى صندوق النقد الضوء على الحاجة لخلق بيئة تأسيسية وتنظيمية تعزز وترعى الاستثمار وتشجع نشاط القطاع الخاص الجديد، ومن أجل هذه الغاية، أوصت المؤسسة بإصلاح النظام الضريبى، وتخفيض فساد الشريط الأحمر والفساد البيروقراطى، وتقوية النظام التشريعى وتحسين البنية التحتية للسوق الرأسمالى (صندوق النقد ١٩٩٧ d)، ويتناسب هذا داخل نطاق وجهة نظر عامة أكثر للبنك والصندوق بأنّ تحديث الدولة كان أمرا ضروريا، ولتحقيق هذا الهدف، دافعت كلتا المؤسستين عن تأدية الحساب والمسئولية، وعن الشفافية، وحكم القانون، وعن سلطة قضائية فعالة، وفى نفس الوقت عن وجوب اقتلاع الفساد من جذوره وإقامة صرح قدرة الدولة وقوتها (صندوق النقد١٩٩٧a، والبنك الدولى ١٩٩٨b).

وقبل نهاية عام ١٩٩٦، كانت هناك عقبات هائلة أمام صندوق النقد والبنك الدولى لاستخدام نفوذهما وتأثيرهما على السياسة الاقتصادية الروسية فى المناطق

التى عرفتها المؤسستان باعتبارهما مناطق حرجة - الضرائب والسيطرة والحكم الجيد، ومع إن يلتسين كان قد عيّن اثنين هامين من رجال الإصلاح فى مركزين عاليين - أناتولى تشوبيس Anatoly Chubais الذى عُيّن كرئيس هيئة العاملين وألكسندر ليفشيتس Alexander Livshits الذى عُيّن وزيرا للمالية ونائبا لرئيس الوزراء - فإنّ هذه التعيينات لم تقاوم أو تعارض أو تصد هجوم البيروقراطيين " الأوليجاركيين "وتصميمهم على إعاقة الإصلاح فى تلك المناطق، وما هو أهم من ذلك، إنه عندما بدأت روسيا فى إنشاء مداخل ووسائل وصول إلى مصادر بديلة للتمويل من أسواق رأس المال الخاص، كانت هناك عمليات دائرة لاستئصال الصندوق والبنك والقضاء على دورهما كممولين هناك وإحلال مصادر تمويل أخرى بدلا منهما.

إلغاء سيطرة رأس المال - لحظة تدخل السلطة المالية ؟

عام ١٩٩٧، بدّل الرئيس يلتسين القابل للتكيف دائما تأييده ودعمه بشكل مؤقت وعيّن حكومة من شباب المصلحين بدا أنهم مهتمون للغاية بقبول التحدى ضد مؤيدى حكومة القلة، وتم تعيين كل من أناتولى تشوبيس Anatoly Chubais وبوريس نمتسوف BorisNemtsov كنائب أول لرئيس الوزراء فى مارس ١٩٩٧، وبتشجيع ودعم من صندوق النقد الدولى، شرع نمتسوف، وهو محافظ إقليمى مصلح وله شعبيته، فى تحدى مصالح مؤيدى حكومة القلة فى عدة قضايا وقرارات: إلغاء خصخصة من لهم مراكز قوة أو سلطة، وإصلاح الاحتكارات الطبيعية، وعقوبة مدينى الضرائب، واتخذت الحكومة أيضا خطوات لتخفيض نسبة التضخم المالى إضافة إلى قبول التحدى ضد مؤيدى حكومة القلة. على سبيل المثال، تم تكوين لجنة خاصة برئاسة أناتولى تشوبيس نائب رئيس الوزراء فى أواخر عام ١٩٩٦، من أجل ملاحقة الشركات الكبرى وإكراهها على القيام بتسديد ما عليها من ضرائب متأخرة، وأصبح ما تقوم به هذه اللجنة مصدرا رئيسيا للصحافة السياسية اليومية (تريسمان Treis-man ،١٥٧ ،١٩٩٩)، كان ذلك الجهد جهدا قصير الأجل.

وتم منح السلطة للجنة الحكومية المؤقتة غير العادية لتقوية نظام وضبط الضرائب والميزانية بوضع يدها على أصول مدينى الضرائب وبيعها، ومع ذلك، فقد أثارت مثل هذه التصرفات، وتأييد صندوق النقد والبنك الدولى لها، رد فعل غاضبا وشديدا من جانب مؤيدى حكومة القلة الذين كانوا قد أصبحوا أكثر ثراء وسلطانا منذ عام ١٩٩٥ وحتى عام ١٩٩٧ وذلك من خلال استثماراتهم فى السندات الحكومية قصيرة الأجل GKOs ذات العائدات المالية العالية بشكل غير عادى (لكونها سندات قصيرة الأجل ليس لها كوبونات تصدرها الحكومة الفيدرالية) (ستون Stone ١٥، ٢٠٠٢)، وقام بوريس بيريزوفسكى Boris Berezovsky، وهو أحد مؤيدى حكومة القلة والذى كان مهددا أكثر من غيره من المؤيدين، وكان رئيس جماعة لوجو فاز-سيبنيفت Logo Vas-Sibneft والحليف المقرب لعائلة يلتسين، بطبع مقتطفات من رسائل من صندوق النقد والبنك الدولى إلى فيكتور تشيرنوميردين Victor Chernomyrdin رئيس الوزراء تحت عنوان " لماذا تحتاج روسيا لحكومة خاصة بها ؟"(جريدة نزافيسيمايا Nezavisimaya Gazeta، ٨، ١٩٩٧)، وبعد ذلك بأقل من أسبوعين، تدخل يورى لوزهكوف YuriLuzh-kov، عمدة موسكو القوى لحل النزاع الخاص بنفس موضوع اعتماد الأمة على صندوق النقد الدولى، فوصفه على إنه " عار قومى " (إذاعة أوروبا الحرة RFE/RL، ١٩٩٧a)، ثم أصبح عدد متزايد من الأصوات القوية يؤكد أن صندوق النقد كان يشكل تهديدا لسيادة روسيا - هذا فضلا عن مزاياهم الخاصة بهم.

وبرغم صخب مؤيدى حكومة القلة، فإنّ تأثير السياسة الاقتصادية فى عام ١٩٩٧على وجه العموم تلقى استحسانا من صندوق النقد الدولى، وطبقا لما ذكره النائب الأول لمدير الصندوق الإدارى، فإنّها كانت " سنة إنجازات "، وأبدى ملاحظته إن الاقتصاد نما بالفعل لأول مرة منذ عام ١٩٩٢، وحدد وعدّل هذه الملاحظة الأخيرة بقوله " برغمإنها إنجازات طفيفة " وكان على حق فيما ذكره (فيتشر b Ficher ١٩٩٨)، فى الواقع زاد إجمالى النتاج الداخلى الروسى الحقيقى بنسبة ٠، ٣ ٪، بعد

أن كان يتناقص كل سنة منذ عام ١٩٩٢، (انظر الجدول ٥، ١ أعلاه، وظل العجز فى الميزانية الروسية عاليا بشكل خاطئ بحوالى ٧٪ من GDP، لكنّ جاذبية السندات الحكومية المحلية والأجنبية شجعت المسئولين على التنبؤ بأنّ روسيا سوف لا تحتاج بعد ذلك لأموال صندوق النقد بعد السداد الكامل للقرض الجارى (REF/RL ١٩٩٧b) فى أوائل شهر يناير ١٩٩٨، استكمل صندوق النقد مراجعة ونقد برنامج التسهيلات المُوسّع لصندوق النقد EFF الخاص بروسيا ووافق على صرف مبلغ آخر قدره ٧٠٠ مليون دولار كقسط كبير مكن أقساط ذلك القرض.

وخلال تلك الفترة استخدم صندوق النقد الدولى نافذة جديدة للتدخل والتأثير على روسيا من أجل دفع صانعى السياسة لتحرير حساب رأس المال فى البلاد، وكانت روسيا قد وافقت قبل ذلك على أن تلتزم بالوفاء بمواد صندوق النقد الدولى ((المادة ٨) التى تجعل الأعضاء تتعهد بإلغاء القيود على المدفوعات الجارى سداد قيمتها، وعلى أى حال، كان قد تم الاتفاق فى البداية على أن روسيا يمكنها الاحتفاظ بشىء من السيطرة على رأس المال خلال فترة الانتقال، وفى أوائل عام ١٩٩٧ بدأ صندوق النقد والمانحون من الأطراف الثنائية الجنسية ومن الجنسيات المتعددة فى الضغط على روسيا لتفكيك وسائل السيطرة التى كانت لا تزال متبقية على رأس المال (وكان ذلك شرطا من الشروط المعيارية القياسية فى برامج صندوق النقد الدولى فى منتصف التسعينيات)، وكانت المشكلة بالنسبة لروسيا هيإنها فى الوقت الذى كانت قد ثبّتت فيه سعر الروبل، كانت وسائل السيطرة على رأس المال طريقة حاسمة لتثبيت قيمة العملة، وبالتالى، كيف أصبح صندوق النقد فى موقف يستطيع من خلاله التأثير وفرض نفوذه فى هذه المنطقة ؟ ولماذا لم يستخدم نفوذه للدفع من أجل الإصلاحات المالية والضريبية بدلا من ذلك ؟ ومع ذلك فإنّ الصندوق كان قد رسم خطا لهذا كأعلى أولوية لروسيا(فيتشر ١٩٩٨b)، وطبقا لما ذكره أحد صانعى السياسة فى روسيا، كان تحرير حساب رأس المال فى روسيا عام ١٩٩٧ تعويضا أو بدلا مباشرا وصريحا،

سيكون صندوق النقد غير صارم فى فرض أهدافه على السياسة المالية وإعادة الهيكلة، وفى المقابل ستقوم روسيا بتحرير حساب رأس المال، ورغم كل شيء، كان من الأسهل للحكومة أن تفكك وتتخلص من وسائل السيطرة على رأس المال خيرا من أن تتخذ قرارات صارمة بخصوص الضرائب والإنفاق (أليكساسشينكو Aleksass-henko كما أورد ذكره ستون Stone 2002, 147، وفى المعركة ما بين صانعى السياسة كانت هذه هى أسهل منطقة وأكثرها احتمالا لأن يكون للإصلاح فعالية فيها. كانت تلك هى الحالة على وجه الخصوص فى عام استطاعت الحكومة الروسية فيه أن يكون لها مدخل لموارد أسواق رأس المال الخاص، وبالتالى فإنها تجنبت الحاجة لوجود علاقة مأزومة أكثر من اللازم تتسم بندرة المال وصعوبة الحصول على قروض من المقرضين متعددى الجنسيات، واستطاع تحرير حساب رأس المال أن يُهدئ صندوق النقد الدولى والولايات المتحدة فى نفس الوقت الذى سهّل من مصاعب التمويل الحكومى.

ومن وجهة نظر صندوق النقد الدولى، فإنّ تحرير حساب رأس المال لم ينل الدعم الكامل من الولايات المتحدة فقط، بل إنه نال الدعم أيضا من مؤسسات ومنظمات أخرى متعددة الجنسيات، بما فيها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) والبنك الأوروبى لإعادة البناء والتنمية (EBRD) لم يكن هناك غموض فيما يخص ما كان يريده الممثلون الخارجيون كما لم يكن هناك مقابل أو موازن للنفوذ السياسى الذى يحاول أن يخفف من ذلك الوضع، وعلى عكس أى أحداث عرضية أخرى تسببها الشروط المرفقة بعقود القروض، فإنّه بالنسبة لهذه القضية لم تكن هناك أصوات سياسية فى البلاد المانحة تطالب بأن يُسمح لروسيا بالاحتفاظ بما يراه بنكها المركزى إجراءات وقائية ضرورية. كانت تلك هى الحالة برغم إن صندوق النقد نفسه كان يعرف بضعف وهشاشة النظام المالى والبنكى فى روسيا، والذى يمكن أن يُسهّل من حدوث أزمة مالية واضحة المعالم عام ١٩٩٨ (فيتشر b١٩٩٨) كان تحرير حساب

رأس المال قرارا يمكن أن يدعمه صندوق النقد الدولى - ببعض النجاح الذى يظهره فيما بعد، لاسيما لحاملى الأسهم الكبار فيه.

كان البنك المركزى الروسى حذرا بالنسبة لتسهيل القيود لاسيما على مشاركة المستثمر الأجنبى فى سوق الأسهم (بورصة الأوراق المالية) الحكومى. يمكن لهذا السوق أن يجذب إليه " الأموال المتنقلة (طلبا للأمن أكثر من الاستثمار)" التى يمكن أن تهرب خارج البلاد عند مواجهة أى صدمة، كما كان هناك قلق حقيقى فيما يخص التأثير على النظام البنكى المحلى، وعلى الرغم من هذا القلق، بدأ عملية التحرير فى أغسطس ١٩٩٦، بأول تراخ جزئى للقيود على الاستثمار الأجنبى فى سوق السندات الحكومية قصيرة الأجل وسندات القرض الفيدرالى GKO/OFZ كان بإمكان المستثمرين الأجانب شراء السندات الحكومية قصيرة الأجل GKO عن طريق حسابات مصرفية يتم الإشراف والسيطرة عليها بشكل خاص فى بنوك روسية محددة مع مطلب بأنها توُظف بحيث يتعذر استثمارها فى حد زمنى أدنى قدره ثلاثة شهور، وفى نوفمبر ١٩٩٦، كان المستثمرون قد اشتروا سندات GKO بما قيمته ٣، ٥ بليون دولار بهذه الطريقة، وفى منتصف عام ١٩٩٧ وصل مبلغ الشراء لحوالى ٨ بليون دولار تمثل حوالى ٣٠٪ من السوق (جرانفايل Granville ١٩٩٩)، وبعد ذلك تم تخفيف القيود عن كاهل المستثمرين الأجانب، وفى يناير ١٩٩٨، تم رفع وإلغاء كل القيود بناء على طلب صندوق النقد الدولى.

وفى أوائل ١٩٩٨، تم إلغاء المراقبة على رأس المال والسماح بالتعامل مع البنوك الأجنبية. كانت قدرة البنك المركزى على تحديد وتقييد تقلبات (GKO/OFZ) سندات القسائم التى تصدر بالروبل) قد انتهت نهائيا، وفى مايو ١٩٩٨، حاز مستثمرون غير مقيمين على حوالى ثلث جميع أموال الخزانة المحلية العامة (IMF ١، ١٨ ١٩٩٨)، كانت معظمها أموال تغطية أو تحوط من تقلبات الأسعار (هيل Hale ١٩٩٨) منذ عام ١٩٩٥، كان المردود أو العائد على السندات الحكومية قصيرة الأجل GKOs، قد ارتفع إلى ١١٠٪،

حيث إن الحكومة كانت تدفع أسعار الفوائد بنسبة ١٥٠٪ من السندات التى على الخزانة بينما كانت نسبة التضخم المالى حوالى ٤٠٪، والحقيقة إنه كنتيجة لذلك كانت البنوك الروسية تضع أموالها فى السندات الحكومية قصيرة الأجل بدلا من عمل القروض للمشروعات التجارية. كانت هناك دلالتان خطيرتان بالنسبة لروسيا. أولهما إنه عندما اندفع رأس المال ليصب فى خزائن الحكومة، لم يعد هناك قيد صارم للميزانية على صانعى السياسة – كان مصير جهود كبح جماح العجز المالى أو زيادة دخل الضرائب محكوما عليها بالضياع، وثانيهما أن الاندفاع من أجل الحصول على رأس مال أجنبى يضع النظام المالى والبنكى الهش فى البلاد أمام اختبار صعب – قد يصل لحد انهيار النظام برمته.

وفى أكتوبر ١٩٩٧، أجبرت عدوى الاضطراب المالى فى شرق آسيا روسيا على أن تدافع عن الروبل وذلك برفع أسعار الفائدة، وأدى هذا بدوره لمضاعفة العبء الثقيل الموجو د من قبل والمتمثل فى سداد أموال الفوائد على القروض، وبالتالى بدأت لولب بطىء فى السقوط فى مصيدة الدين، وأصبح سوق السندات يتسم بغلو الأسعار إلى حد بعيد، وانخفض مردود أو عائد السندات بنسبة حوالى ٣٥٪، مما نقل المضاربة إلى سوق الأسهم المالية (مارجولين Margolin ٢٠٠١)، وفى الحال تعرضت هشاشة إجمالى الموقف الروسى لفضيحة – مع إن مما يثير الدهشة إن البنك الدولى كان متفائلا وسعيدا عندما أعلن إن البلاد قد " تغلبت بنجاح على مفعول العدوى القادمة من شرق آسيا وتوابعها وحافظت على نطاق سعر الصرف بالنسبة للعملة" وأنّه " قد تم الانتصار فى أهم المعارك الخاصة بتأمين استقرار جميع نواحى الاقتصاد الكلى وخلق اقتصاد سوق جديد " (فيتشر b١٩٩٨).

وفى نفس الوقت، وفى أكتوبر ١٩٩٧، بدأ غير المقيمين الذين كانوا قد اندفعوا فى سوق القطع أو الخصم بوزارة الخزانة الانسحاب من سوق السندات الحكومية قصيرة الأجل GKOs تاركين وزارة الخزانة تبحث عن مشترين لإعادة تمويل

سنداتها، وفى أواخر أكتوبر اضطر البنك المركزى للتدخل لدعم سوق السندات وذلك باستنفاد احتياطيه لحوالى ثلثها فى غضون عدة أيام رغم إن أسعار الفائدة كانت تتزايد (صندوق النقد IMF ١٩٩٨ C ، الشكل ٢، ٨ فى صفحة ٣٤)، وصار هناك سعى يائس بحثا عن تدفقات أجنبية للقطاعات الخاصة. فى الواقع، فى يوليو ١٩٩٨، كانت محوزات السندات الأجنبية المجمعة تقدر بحوالى ١٥٪ من إجمالى النتاج الداخلى GDP الروسى مع وصول القروض من صندوق النقد والبنك الدولى إلى ٥،٤٪ أخرى من إجمالى النتاج الداخلى. كانت روسيا حينئذ قد أصبحت تعتمد اعتمادا شديدا على تدفقات رأس المال الأجنبى.

وفى مارس ١٩٩٨ خطا يلتسين المعتل والعاجز جسديا إلى حد ما إلى حلبة الشجار السياسى فطرد تشيرنومايردين Chernomyrdin من الوزارة وعيّن بدلا منه وزيرا أحدث منه وأدنى منه مرتبة وهو سيرجى كيرينكو Sergei Kiriyenko، وكان لذلك تكلفته الباهظة من الناحية السياسية. رفض الدوما (مجلس النواب) ثلاث مرات تعيين كيرينكو، وأخيرا هدد يلتسين بحل الدوما (مجلس النواب) إلا إذا وافق أعضاء الهيئة التشريعية على ذلك التعيين، ورغم إن الإدارة الجديدة جلبت معها حماسا وحمية وتصميما على الإصلاح بوجه عام بشكل لا نظير له منذ الشهور الأولى لعام ١٩٩٢، ومهمة إصلاح الوضع الضريبى على وجه الخصوص. لكنها لم تكن لها قوة سياسية تقبل بها التحدى مع الدوما (مجلس النواب) مع مركزه المُحصن ضدها، ولا مع جازبروم Gazprom ومصالح أخرى لمؤيدى حكم الأقلية المنظمين صفوفهم لمواجهتها. كانت نتائج حملة جمع الضرائب غير حاسمة بالمرة، وذلك كما كشفت عنه تقارير الجريدة التى يمتلكها جازبروم وهى (التريبيونا Tribuna REF/RL ١٩٩٨ C) أدى العجز المستمر فى الدخل أو الريع، الذى تفاقم بهبوط أسعار البترول بسبب أزمة شرق آسيا، وانضمام عبء خدمة الدين المرتفع إليه، الذى امتص ٣٦٪ من الريع فى يوليو، إلى حدوث أزمة فى صيف عام ١٩٩٨،

أزمة ١٩٩٨

قبل نهاية شهر مايو سنة ١٩٩٨ كان سوق السندات الحكومية قصيرة الأجل GKOs، قد قل حجم التعامل فيه بشكل حاد، وكانت أحد المواد المحفزة المعجلة لهذه الأزمة هى فشل الحكومة فى جذب أى مزايدين لصفقة خصخصة حاسمة، نصيب مالى قدره ٧٥٪ فى شركة إن كى روزنيفت NK Rosneft الحكومية للبترول (دو جونز Dow Jones، ٢٨ May ١٩٩٨)، أما وقد كانت السلطات الروسية غير قادرة على جذب الاستثمار فى الأوراق المالية التى تصدر بالروبل، فقد أصدرت فى يونيو قرارين جديدين كبيرين حول سندات أوروبية تصدر بالدولار بأسعار فائدة أعلى مما كانت عليه بالتتابع. كانت الحكومة بهذا الشكل تقيم بسرعة مشكلة مستفحلة فى سداد الديون، ويمكن أن يكون رد قيمة السندات ودفع قيمة القسائم قد وصلت إلى بليون دولار أسبوعيا فى مايو ١٩٩٩(IMF ١٨، i ١٩٩٨)، وفى ١٩ يونيو ١٩٩٨، اضطرت الحكومة الروسية أن تطلب المساعدة الأجنبية بإلحاح لأن احتياطيها كان قد هبط بشكل حاد، وكان هروب رأس المال قد فجّر معه اضطرابا هائلا فى الأسواق المالية، وساد الخوف بأنّ روسيا لم تستطع الحفاظ على سداد ديونها الأجنبية عالية الفوائد ولا الدفاع عن الروبل. كان صندوق النقد قد امتنع قبل ذلك عن صرف القسط الشهرى الكبير من قرض روسيا (فريلاند Freeland ١٩٩٨).

وفى أواخر شهر يونيو وافق صندوق النقد على صرف ما سبق أن امتنع عن صرفه وسط بداية مفاوضات مُكثفة من أجل حزمة قرض جديد لروسيا، وكما تطورت الأزمة، تطور أيضا النشاط الدبلوماسى المكثف بين واشنطون وموسكو، ويقُال إن مسئولى وزارة الخزانة بالولايات المتحدة كانوا يتحدثون مع نظائرهم من الروس مرتين أو ثلاث أو أربع مرات يوميا (دو جونز Dow Jones ٢٨ May ١٩٩٨)، وفى ١٠ يوليو تحدث الرئيس يلتسين تليفونيا مع رؤساء دول كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا وألمانيا، وتحدث فى اليوم التالى مع رئيس الوزراء اليابانى (REF/RL ١٩٩٨a).

وفى شهر يوليو ١٩٩٨، وبعد مفاوضات صعبة، أعلن صندوق النقد عن حزمة إجمالية قدرها حوالى ١٧، ١ بليون دولار قروضا جديدة لروسيا، اشتملت على مساهمات من البنك الدولى واليابان. تم الاقتراح فى البداية على أن يساهم البنك الدولى بمبلغ ٦ بليون دولار لمساعدة روسيا فى أزمتها الاقتصادية، وهو رقم كان يشمل صرف أقساط قرض جار تنفيذه وقرض تعديل هيكلى ثالث لروسيا قدره ١,٥ بليون دولار، وافق عليه مجلس إدارة البنك فى ٦ أغسطس ١٩٩٨، فى الحقيقة، فإنّ مساهمة البنك الدولى اتضح فى النهايةإنها أصغر بكثير مما ينبغى، وذلك بالتزامه بدفع ١,٥ بليون دولار فقط تم صرف حوالى ٤٠٠ مليون دولار فقط منهم فى آخر الأمر (المكتب العام للمحاسبة ٢٠٠٠، ١٤٢: وتم إلغاء باقى قرض التعديل الهيكلى فى ٨ أغسطس سنة ٢٠٠٠).

التزم صندوق النقد الدولى بتقديم ١١، ٢ بليون دولار من أموال جديدة لدعم العملة، وكان هذا استخداما لم يسبق له مثيل لموارد المؤسسة. التى كانت قد تم التوسع فيها نظرا لحزم الإنقاذ الضخمة التى قدمتها لكوريا الجنوبية وإندونيسيا عام ١٩٩٧، فى الحقيقة، عندما ذكّرت الصحافة ستانلى فيتشر أنه سبق أن قال إن ١٠ بليون دولار يُعد مبلغا أكبر من اللازم يسحبه بلد واحد، عندها أجاب النائب الأول لمدير البنك الإدارى قائلا: " كان مبلغ ١٠ بليون دولار أكبر من اللازم بالنسبة لنا، وكان علينا أن نسحب على الترتيبات العامة للاقتراض" (GABIMF ١٩٩٨ f) كان يشير لترتيبات لم تُستخدم منذ عام ١٩٧٨كان يمكن للصندوق حينئذ أن يقترض فى ظلها من إحدى عشرة دولة صناعية (أو من البنك المركزى فى كل منها)، ومن خلال هذه الوسيلة رفع صندوق النقد زيادة صرفية قدرها ٨، ٢ بليون دولار من "برنامج التسهيلات المُوسّع لصندوق النقد" EFF لروسيا، وكان ما تبقى من القرض الجديد هو ٢، ٩ بليون دولار مبلغا دائنا أو ائتمانا ضمن برنامج " تسهيلات صندوق النقد المالية الخاصة بالتعويض والطوارئ " الموجود من أجل تقديم تعويض مؤقت نتيجة عجز فى الإيرادات أو الدخل، ووافق المجلس التنفيذى على الحزمة الأخيرة فى ٢٠ يوليو فى

تصويت لم يتم الاتفاق عليه بالإجماع، الأمر الذى عكس سياسة صعبة بين عضوية المؤسسة(IMF g ١٩٩٨).

كانت هناك صعوبات سياسية لها مغزاها على جانبى حزمة القرض الجديد متعدد الجنسيات. فى الولايات المتحدة، استغل الجمهوريون فى الكونجرس هذه المناسبة للاعتراض على رئاسة الديمقراطيين للولايات المتحدة، وفى ١١ يونيو ١٩٩٨، طلبت قيادة الجمهوريين فى مجلس النواب معلومات أكثر من الرئيس بل كلينتون لكى تدرس طلب الإدارة بتمويل مالى قدره ١٨ بليون دولار لصندوق النقد الدولى، وأكدّت إن " التقارير الأخيرة حول إساءة استعمال صندوق النقد لأمواله فى روسيا، وشمل ذلك أقوال مسئول روسى، تظهر أيضا الحاجة لدراسة أكثر تأنيا وعناية لبرامج صندوق النقد الدولى" (كابتشينسكى Kupchinsky ٢٠٠٢) وفى الرد الذى قدّمه وزير الخزانة الأمريكية روبرت روبن Robert Rubin بتاريخ ٢٨ يوليو ١٩٩٨، أكّد على إن المجازفة بسحب مساعدة صندوق النقد الدولى لروسيا ستؤدى لانهيار السوق واضطرابات مؤذية فى أسواق ناشئة أخرى، وأنّه ينبغى على الولايات المتحدة أن تستخدم قوة وتأثير صندوق النقد الدولى كى تساعد الحكومة الروسية أخيرا على اتخاذ الخطوات التى لا تُعد ولا تُحصى لتضع شئونها المالية فى ممر يمكن أن يدعمهم ويمدهم بأسباب الحياة (دو جونز DowJones، July٢٩ ١٩٩٨) وقد ساند وزير الخزانة بقوة نائب مدير إدارة صندوق النقد الذى كان تقديره هو إن أساسيات روسيا كانت كلها فى الاتجاه الصحيح (بلوشتاين Blustein ١٩٩٨، ٦Al)، وفى النهاية أجبرت الإدارة تمرير مبلغ ١٨ بليون دولار بنجاح عن طريق الكونجرس فى وجه معارضة كبيرة ومجادلات ومناظرات معادية لصندوق النقد الدولى والمؤسسات متعددة الجنسيات التى تقدم قروضا (لوك Locke ٢٠٠٠)، وفى بلاد دائنة أخرى، أثار قرض عام ١٩٩٨، الذى جاء بسرعة شديدة عقب أزمة شرق أسيا المالية، معارضة أيضا وسط أعضاء الهيئات التشريعية. ففى المملكة المتحدة، ضغطت لجنة المالية فى مجلس العموم على الحكومة لتقديم تقرير سنوى للبرلمان حول قضايا

صندوق النقد الدولي، وتم نشر أول تقرير منها عام ١٩٩٩، وفي فرنسا، صدّق المجلس القومي على قانون جديد في ديسمبر ١٩٩٨، يطلب تقريرا سنويا شاملا من الحكومة عن أنشطة صندوق النقد الدولي ودور فرنسا فيها، ووصف للمراكز التي يحتلها المديرون التنفيذيون الفرنسيون.(٦) وتم التصديق على طلب مماثل في أيرلندا عام ١٩٩٩، (إيجارزم و فلوريني و وودز Eggersm Floriniand Woods ٢٠٠٥).

وعلى الجانب الروسي من المعادلة وضع المُشرع أيضا عقبات للقروض الجديدة متعددة الجنسيات، وفي الدوما (مجلس النواب) الروسي، الذي كان قد رفض فيما مضى التصديق على إجراءات طلب صندوق النقد الدولي تنفيذها، حذّر المتحدث الرسمي للدوما جينادي سيليسيزنيف Gennadii Seleznev من إن حزمة القرض الجديد يمكن أن تضعف من السيادة الروسية وتجازف بتمرير سيطرة السياسات الروسية على الاقتصاد والميزانية الروسية للأجانب (REF/RL ١٩٩٨b)، وفي النهاية تمت الموافقة على الإجراءات والخطوات، ولكن بمواصلة المفاوضات سقط سوق الأسهم المالية الروسي في الديون، وفي اليوم السابق لرسالة روبين Rubin للمتحدث باسم المجلس ولتقييم صندوق النقد الدولي الذي يدعو للتفاؤل، تعرض السوق لهبوط قدره ٩٪، وفي ٢٧ يوليو، قال أحد خبراء الاقتصاد الغربيين، "إنّ الأمر يبدو مروعا وفظيعا"، وقال خبير استراتيجي غربي في الاستثمار: " إنّنا نجلس ونراقب هذا ونحن في حالة صدمة وفزع" (لافرانير La Franiere ١٩٩٨ ٩ Al).

ووسط أزمة مالية تتضاعف بمنتهى السرعة، كانت المؤسسات الوزارية متعددة الجنسيات مصممة على التصرف، وقامت حكومة سيرجي كيرينكو Sergei Kiriyenko في روسيا بجهود جادة لتحسين أوضاع جمع الضرائب وتخفيض العجز في الميزانية، وفي السادس من أغسطس ١٩٩٨، وافق البنك الدولي على قرض لروسيا قيمته ١,٥ بليون دولار في الوقت الذي سافر فيه النائب الأول للمدير الإداري لصندوق النقد الدولي لموسكو ليشرف على تنفيذ البرنامج ويراجع خطواته – وهي رحلة وُصفت

عليـإنهـا جزء من حرب ضـد الرضـا الذاتى من جـانب المسـئولين الروس" (ليل Lyle ١٩٩٨)، وفى نفس ذلك اليوم، أمرت إدارة خدمـة الضرائب الفيدرالية الروسـية بوضـع اليد على أصـول شـركـات البتـرول سـيدانكو و أونـاكـو والبتـرول الشـرقى ,SIDANKO ONAKO, and Eastern Oil لعـدم سـداد الضـرائب، وذكـر فـلاديمـيـر بوبوف Vladimir Popov، رئيس الإدارة المُكلفة بجمع دفعات المتأخرات المالية من الشركات للمراسلين الصـحفيين إن الأصـول تشـمل المبانى، والشـقق، والسـيـارات التابعة لإدارة الشـركات والشركات التابعة لها، وطبقا لما ذكره بوبوف فإنّ شركة سيدانكو كانت مدينة بمبلغ ٧٣٧، ٨ مليـون روبل (١١٨ مليـون دولار)، وكـانت شـركـة أونـاكـو مـدينة بمبلغ ٢١٤، ٥ مليـون روبل، وكـان سـيـرجـى جنرالوف Sergei Generalov، وزير الوقـود والطاقـة، قد أعلن من قـبل ذلك إن سـيدانكو و أونـاكو لن تقدرا على حرية الوصـول لتصـدير خطوط أنابيب فى شـهر أغسطس، بسـبب متـأخرات الضـرائب (كورووين Corwin ١٩٩٨)، ومـع ذلك فإنّ جهود صندوق النقد والحكومة كان لها تأثير ضئيل.

وعـمـومـا فـإنّ حـزمـة القـرض الضـخم مـتـعـدد الجنسـيات لم يدرأ الأزمـة أو يؤخـر حدوث أخطارهـا، وكـجـزء من برنامـج يوليو١٩٩٨ سـاعـد صندوق النقـد الدولى روسـيـا على تـحـويل بعـض من الدين إلى سـندات أوروبيـة تصـدر بالدولار Eurobonds مـدتـهـا سبعة وعشرون عاما، لكنّ ذلك كـان تأثيره أقل من اللازم بكثير فى مقدار الدين الكلى لاسـتـعـادة الثـقـة (IMF ١٩٩٨، ١٨)، وفى الأسـابيع الأخـيـرة لشـهـر يوليـو ١٩٩٨ وبارتفاع سعر خصم كمبيالات الخزانة وانخفاض أسعار حقوق المساهم، وضـع تدفق رأس المال الضخم للخارج ضغطا لا يمكن مقاومته على الروبل، وبعد ثلاثة أيام فقط من إعلان الرئيس يلتسين إنه لن يتم اتخاذ إجراء من هذا النوع، أعلن رئيس الوزراء كيرينكو فى ١٧ أغسطس عن تخفيض قدره ٣٤٪ من قيمة العملة الذى أصبح تعويما قائما بالفعل للعملة، وأعلن رئيبس الوزراء أيضـا عن تأجيل دفـع دين تجارى أجنبى ما لمدة تسعين يوما، وعن إعادة هيكلة إجبارية لأسـهم حكومية قصـيرة الأجل أو دين

بالروبل، وفى الحال أصبح من الواضح إن كامل الدفعة الأولى للدعم المقدمة من صندوق النقد ومقدارها ٤، ٨ بليون دولار قد تم استخدامها فى محاولة فاشلة لدعم الروبل الذى كانت الخدمة الوحيدة التى أداها هى هروب رأس المال، وعندما هرب المستثمرون، واجهت روسيا ليس مجرد أزمة دين، لكنها واجهت فى نفس الوقت أزمة عملة لأن الثقة بالروبل تبخرت فى الهواء، كما واجهت أزمة بنكية لأن المخاوف من فشل الأعمال المصرفية أدى إلى التهافت على سحب الودائع من البنوك.

وفى ٢٣ أغسطس أقال الرئيس يلتسين حكومة كيرينكو وأحضر تشيرنوميردين، المرشح المفضل لدى البيروقراطيين " الأوليجاركيين "، بدلا منه كرئيس وزراء مختار للمنصب وإن لم يُقلّد به رسميا بعد. كان الروبل فى ذلك الوقت يتدهور بسرعة لا يمكن السيطرة عليها وكان البنك المركزى يوقف ويُعلق الأعمال التجارية خلال يومى ٢٦ و٢٧ أغسطس، وفى نفس الوقت، طار كامديسوس المدير الإدارى لصندوق النقد الدولى إلى كريميا Crimea فى جنوب أوكرانيا ليدخل فى محادثات عاجلة مع تشيرنوميردين ويُوضّح العواقب الوخيمة لإجراءات الحزب الشعبى مثل طبع النقود أو العبء الثقيل للأسعار مرة أخرى وأدوات السيطرة على التحويل الخارجى للعملات، وأكد كامديسوس بدلا من ذلك إن روسيا يجب أن تحافظ على النظام النقدى وتعيد إقامة استقرار سعر الصرف كى تتلقى أى مساعدات أخرى من المجتمع الدولى (IMF ١٩٩٨ f)، وكما اتضح فيما بعد، كان كامديسوس يخاطب الرجل غير المناسب.

وفى محاولة أعلنت عن انبعاث الدوما (مجلس النواب) من جديد وعن انهيار مؤقت لقوة البيروقراطيين " الأوليجاركيين "أثناء الأزمة، رفض البرلمان أن يصادق على تشيرنوميردين كرئيس للوزراء، واضطر يلتسين بدلا من ذلك أن يقترح وزير الخارجية يفجينى بريماكوف Yevgeny Primakov الذى كان محبوبا لدى البرلمان، وبعد ذلك، شكّل بريماكوف حكومة ممن بقوا من أمثاله على قيد الحياة بعد العهد السوفيتى، ومنهم يورى مسليكوف Yuri Maslyukov الرئيس السابق لإدارة التخطيط

برئاسة الدولة، وجوسبلان Gosplan الذى أصبح النائب الأول لرئيس الوزراء المسئول عن السياسة الاقتصادية، وفيكتور جيراشتشينكو Viktor Gerashchenko الذى كان قد استقال كرئيس للبنك المركزى فى أكتوبر ١٩٩٤، عقب آخر انهيار مفاجئ للروبل. عاد جيراشتشينكو لمركزه القديم بدلا من سيرجى دابينين Sergei Dubinin، الذى ذهب ليعمل عند تشيرنوميردين رئيس الوزراء السابق فى جازبروم، التى كانت لا تزال تتجنب دفع الضرائب بنجاح شديد (ستون ٢٠٠٢، والبنك الدولى c١٩٩٨).

وكانت الحكومة الجديدة أكثر انتقادا لصندوق النقد بكثير عن الحكومات الروسية السابقة، وكان أسلوبها أكثر عدوانية وهجوما عليه. قال يورى مسليكوف عن الأزمة " إننا لم نقع فى هذا الحفرة بأنفسنا فحسب لقد كان هذا أيضا بفضل "شركائنا" المهرة فى صندوق النقد الدولى... وهناك وسيلة واحدة للخروج من هذه الأزمة - يجب أن يفهمنا الغير، ونحتاج للمساعدة، ونحن نطلب تلك المساعدة " (رويترز ١٩٩٨)، ووصف مسئولو صندوق النقد تهديد روسيا بالتخلف عن إيفاء الديون إلا إذا تم استعادة التمويل الدولى بأنّه " شكل من أشكال الابتزاز " (سانجر Sanger ١٩٩٨)، وانتقد صندوق النقد الدولى والولايات المتحدة بسرعة اقتراحات الحكومة للتعامل مع الأزمة الاقتصادية، ومع ذلك، فبعد مرور وقت قصير أثبتت الحكومة الجديدة بسرعةإنها ملتزمة بتنفيذ سياسة نقدية ومالية تقليدية محكمة إلى حد كبير وعقدت اتفاقية جديدة مع صندوق النقد فى يوليو ١٩٩٩.

إعادة بناء الدولة

ما هو دور صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ؟

بعد عام ١٩٩٨، حدث تغير دراماتيكى مثير داخل روسيا. عندما انسحب الرئيس بوريس يلتسين من السياسة فى نهاية ١٩٩٩، قام بتعيين خليفة له غير

معروف إلى حد ما وهو فلاديمير بوتين، وبعد ما فاز بوتين فى انتخابات الرئاسة عام ٢٠٠٠، اعتقد الكثيرون أن خلفيته داخل إدارة المخابرات والحكومة ستضعه فى موقف أفضل من الآخرين فى قبول التحدى مع البيروقراطيين " الأوليجاركيين"وفى تقوية قدرة الدولة الروسية، وبالتأكيد كانت بلاغة بوتين اللغوية منذ الصغر توحى بذلك، ووضع بوتين الخطوط العريضة لبرنامج طموح للإصلاح الهيكلى أمام المجلس الفيدرالى (المجلس الأعلى) فى ٣ أبريل ٢٠٠١، وأمام الدوما (مجلس النواب أو المجلس الأدنى) فى ٢٤ إبريل ٢٠٠١، وفى خطاب الرئيس الجديد بوتين للدوما، تحدث عن اقتصاد الرأسمالية الريعية فى روسيا والحاجة للتعامل مع الفساد، والحكم المتحد أو المشترك الضعيف، و" الأشياء غير القانونية " فى الخصخصة السابقة لموارد روسيا الطبيعية.

ولكى يعزز المعلقون من التفاؤل حول الحكومة، أشاروا إلى علاقة العمل القوية للرئيس بوتين مع كلا المجلسين التشريعيين الروسيين وإلى الطريقة التى وحّد بها سلطة الرئاسة والحكومة الفيدرالية، وأنشأ بوتين سبعة " أقاليم فيدرالية عظمى " وذلك لتسهيل السيطرة المركزية على الحدود الروسية وعيّن أفرادا من إدارة المخابرات ووزارة الدفاع لرئاسة ستة من هذه الأقاليم الفيدرالية (هانسون Hanson ٢٠٠٠).

وتقلصت إلى حد ما السيطرة الأساسية الضمنية للبيروقراطيين الأوليجاركيين ونفوذهم. على سبيل المثال، سعى بوتين وراء بوريس بيريزوفيسكى رئيس شركة وساطة لوجوفاز – سيبنفت الذى استفادت أعماله التجارية فى التصدير من أزمة ١٩٩٨، ومن تخفيض قيمة العملة الذى ضاعف من أرباح التصدير، واستخدم بيريزوفيسكى قناته التليفزيونية ORT بلا شفقة ولا رحمة كى يكذب معارضى السيد بوتين ويشوه سمعتهم، وكان قد أيد ودعم بوتين بإسراف وسخاء فى انتخابات الرئاسة عام ٢٠٠٠، وبعد ذلك تم انتزاع معظم موجودات ومصادر قوة بيريزوفيسكى الإعلامية، بما فى ذلك ORT، واختار أن ينفى نفسه من البلاد خيرا من أن يواجه استجواب المدعى العام الروسى فى نوفمبر سنة ٢٠٠٠، وعقب ذلك أدار مغازلاته

لسياسة الحزب الروسى من خارج البلاد، وبعد عام ١٩٩٨، رأى فلاديمير جوسينكسى Vladimir Gusinksy رئيس جماعة الميديا - موست the Media-Most وهى شركة إعلامية قابضة مصرفه بنك موست Most Bank وقد تم إدماجه بالقوة مع منافسيه ميناتيب وأونكسيمبنك Menatepand Oneximbank وفى النهاية تم استبعاده بعد تغيير نظام الحكم عام ٢٠٠١ (فومين Fomin ٢٠٠١).

واحتفظ بيروقراطيين أوليجاركيون آخرون بسلطة كبيرة. رأى فلاديمير بوتانين Vladimir Potanin رئيس أونكسيمبنك إنتيروس Oneximbank Interros إن ثروته الطائلة قد انبعجت، لكنه احتفظ بمصالحه التى يسيطر عليها فى الغاز والنفط والعقارات وصناعات الجرائد، وبدا إن ألكساندر سمولينسكى Alexander Smolensky رئيس البنك الفاشل SBS-Agro متماسك تماما وعازم على البدء من جديد فى استعادة إمبراطوريته المصرفية (برافدا Pravda ٢٠٠٣)، وتعلم البيروقراطيون الأوليجاركيون بسرعة فى ظل حكم الرئيس بوتين التعامل بطريقة جديدة مع الكرملين ومع الرئاسة، وفى ظل حكم يلتسين كان لهم تأثير هام فى الانتخابات الرئاسية وتلك الخاصة بحاكم من الحكام، وفى قرارات الأشخاص العاملين بالحكومة، وسياسة الحكومة الاقتصادية. لم يعد واضحا وجود مثل هذا المستوى العميق من النفوذ والتأثير فى الآلية السياسية الروسية.[١]

ومع ذلك، فإنّ حفنة من البيروقراطيين الأوليجاركيين تحتفظ بمستوى غير عادى من الملكية والسيطرة على أجزاء كبيرة من الاقتصاد الروسى، وهذا يجعلهم قوة كبيرة حاسمة يجب وضعها فى الحسبان، لاسيما فى ظل نظام سياسى تنقصه مصادر قوة وأشخاص وسلطة بديلة قابلة للتكيف ومتماسكة ومُوحدة. هناك ضعف ومقاومة للإصلاح فى بيروقراطية الدولة الروسية، وفى تحالف الأحزاب السياسية وطبقة

---

(١) أقر بجميل ألكسندر زاسلفسكى (جماعة إيورآشيا (Eurasia Grou) أى الجماعة الأوروبية الآسيوية لنفاذ بصيرته حول وضع البيروقراطيين الأوليجاركيين فى ظل حكم بوتين.

الحاكميين أى الطبقة الخاصة بحاكم. زاوج بين نقاط الضعف هذه مع التركيز على القوة الاقتصادية وهى فى أيدى البيروقراطيين الأوليجاركيون، تجد أن النتيجة تجعل مهمة إصلاح الدولة الروسية الجارى تنفيذها مهمة طموحة للغاية أى إن تحقيقها صعب المنال.

إنّ عملية فرض الضرائب أمر فى غاية الصعوبة فى ظل اقتصاد كان مبنيا على المقايضة بشكل متزايد قبل نهاية عام ١٩٩٨ (جادى وإيكيس Gaddy and Ickes ١٩٩٨)، قبل نهاية ذلك العام، كان أكثر من نصف كل مدفوعات المشاريع التجارية المشتركة يتم بالمقايضة، وازداد استخدام المشاريع التجارية لديون ضرائبها لاستخلاص حوالات حكومية أو "تعويضات" (كوماندور ودولينسكايا وومسين Com-mander, Dolinskaya, and Mumssen ٢٠٠٠)، وأدت هذه الحقيقة لأن يستنتج أحد المعلقين إنه عندما تحدث بوتين عن تقوية الدولة، رؤيته للدولة رؤية " كينونة متحدة " متخصصة فى " حماية الحياة والملكيات، والخدمات الإلزامية بقوة السلطة بشكل انتقائى لمجتمع المال والتجارة تحت ستار "فرض القانون" (فاسيليف Vassiliev ٢٠٠٠)، ومع ذلك، كانت من بين تحركات بوتين الأولى دفع حزمة شاملة من حزم إصلاح الضريبة للمناقشة فى الدوما بغية تبسيط مجموعة قوانين الضرائب وإنهاء الكثير من حالات الغموض التى تمكن البعض من التهرب فى دفعها.

أين تركت هذه التطورات كلا من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ؟ كان آخر قرض لروسيا من صندوق النقد "ترتيبا بديلا" انتهت صلاحيته فى ديسمبر عام ٢٠٠٠، ومع ذلك، فحتى شهر مارس ٢٠٠٢، كان صندوق النقد لا يزال يراقب عن كثب الأهداف الاقتصادية الكلية لروسيا فى ظل "ترتيبات المراقبة لما بعد البرنامج" الخاصة بالصندوق (IMF ٢٠٠٢b، ٣٤)، وكانت روسيا لا تزال تدين للصندوق بمبلغ يزيد عن ٥، ٥٥ بليون دولار SDR أى حقوق سحب خاصة، وهو مبلغ يمثل حوالى ١٠، ٦٧٪ من إجمالى الموارد البارزة للصندوق (IMF ٢٠٠٢g،١٦٨)، وقد اختفى نفوذ

وتأثير المؤسسة كله تقريبا عندما جعل دخل النفط والغاز روسيا تتجنب الحاجة لدعم صندوق النقد إما على شكل قروض أو على شكل موافقة على إعادة الجدولة من جانب "نادى باريس"، وبدلا من ذلك، كانت روسيا تسدد المدينين فى نادى باريس كما كانت تسدد قروض صندوق النقد الدولى (مانتر Munter ٢٠٠٣).

وقد استمرت هيئة العاملين بصندوق النقد فى كتابة تقارير إيجابية حول التحسينات المثيرة فى النتائج الاقتصادية الكلية فى روسيا منذ حدوث أزمة أغسطس ١٩٩٨، وأشادوا بالحافز القوى على النمو الذى قدّمه التخفيض الحقيقى الكبير لسعر العملة، والذى دعمته الزيادة الحادة فى الأسعار الدولية للطاقة، وقدّم محللون آخرون تعليقات انتقدوا فيها بشدة ارتفاع أسعار الطاقة الذى أدى إلى تدفق جديد لأرباح فائقة للبيروقراطيين الأوليجاركيين المصدرين للنفط فى روسيا، وقد سجل صندوق النقد الدولى بشكل أقل إيجابية النتائج المُخيبة للآمال فى الإصلاحات الهيكلية، لاسيما فى القطاع المصرفى وشركات احتكار البنية التحتية، حيث إنه تكرر الإبطاء فى خطط إعادة الهيكلة وقطاعات الأمور المصرفية، والطاقة والغاز.

وكان أكبر قرض على الإطلاق قدمه البنك الدولى لروسيا هو قرض التعديل الهيكلى وقدره ١,٥ بليون دولار وافق عليه البنك فى ٦ أغسطس ١٩٩٨، (البنك الدولى ١٩٩٨d)، وانخفض القرض بعد ذلك وأعيدت هيكلته إلى أربع دفعات، الدفعة الأولى ١٠٠مليون دولار والثانية ١٠٠ مليون دولار والثالثة ٤٠٠ مليون دولار والرابعة ٦٠٠ دولار، وقد أدى هذا لتمديد فترة ومجال القرض وراء نطاق اتفاقيته الأصلية، وفى السنوات التالية، كان البنك قد صرف عددا من القروض طويلة الأجل والصغيرة نسبيا - معظمها ما بين ٨٠ - ١٥٠ مليون دولار وفترة استحقاق دين مدتها سبعة عشر عاما - بما فى ذلك القروض المخصصة للسيطرة على مرضى السل والإيدز، وإدارة الضرائب والإصلاح المالى والتعليم والبنية التحتية (وهناك قائمة يتم تحديثها بشكل مستمر فى الكمبيوتر عنوانها: www.worldbank.org وقد أقر كل من صندوق

النقد والبنك الدولى بصراحة إن الساحة السياسية، والنقص فى إنشاء وتطوير مؤسسات ملائمة قد أعاقا عملية الإصلاح الناجح بشكل خطير.

من الصعب التأكيد أكثر من اللازم على إن العقبات التأسيسية فى طريق الإصلاح التى كانت موجودة فى روسيا... هناك حقائق سياسية معقدة هى التى قيّدت خيارات السياسة، وتمكنت المصالح المكتسبة لإخراج إجراءات الإصلاح عن مسارها، وكانت الحكومة ببساطة كثيرا ما ينقصها القدرة الإدارية المناسبة لمتابعة الإصلاحات الصعبة (IMF ٢٠٠٠ a).

بالطبع يعكس هذا التصريح مشاكل مماثلة واجهها صندوق النقد فى أماكن أخرى، وقد استفاد رئيس البنك الدولى من التجربة الروسية درسا مقتضاه أن البنك يحتاج أن "يشكل برامج لإمكانية حدوث اشتراكه فيها لمدة طويلة الأجل (من أجل بناء المؤسسات) فى روسيا" وأن "يركز جهود المساعدات على المجالات التى يكون الروس مستعدين فيها لعمل الإصلاح." ويبدو أن صندوق النقد الدولى يوافق إلى حد كبير مع وصفة علاجية من هذا النوع، ومع ذلك فإنّ هذه الدروس تتغاضى عن بعض العوامل التى كانت تُسيِّر السياسات فى روسيا وفى نفس الوقت تقدم تناقضات وتوترات جديدة لها أهميتها ومغزاها فى عمل كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى.

ما الذى فهمه صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بشكل خاطئ ؟

تلقى تجربة صندوق النقد والبنك الدولى ضوءا هاما على طبيعتهما كمؤسستين دوليتين. يتوقع الكثيرون أن تتصرف المؤسسات المالية الدولية كمؤسسات مستقلة تتولى تنفيذ مهام فنية بالنيابة عن أعضاء حكوميين يفوضونهم بقضاء هذه المهام.لكن فى روسيا، لم يكن هناك تفويض واضح المعالم، ومع إن البعثة فى روسيا لم يتم

تشكيلها باصطلاحات فنية تتناسب مع أهداف وأدوات المؤسستين، لكن الأهداف السياسية العلنية هى التى دعمت هذه الأهداف وشكلت أساسها، ومع إن المساعدات كانت تُقدّم طبقا لشروط صارمة يتم التفاوض بشأنها وترفق بعقود الإقراض، لكن تلك الشروط كانت توضع على الرف عندما كانت الحكومات الكبرى حاملة أسهم هاتين المؤسستين تقرر أن هناك مقتضيات وضرورات سياسية تطغى على المؤهلات الفنية وتبطلها. حدث هذا فى ١٩٩٣-١٩٩٤، وفى ١٩٩٦، عندما كان على الغرب أن يُرى على إنه يساعد حكومة يلتسين ضد المعارضة الشيوعية والقومية اللتين تفقدان الحكومة استقرارها، وكانت النتيجة تخفيض قدرة صندوق النقد والبنك الدولى على المساومة، مما قلّص قدرتهما على فرض الشروط التى كانتا يتفاوضان بشأنها مع الحكومة الروسية. كانت روسيا تلقى الضوء على القيود الهيكلية التى تعمل المؤسستان فى نطاقها.

وعندما كان الأمر يتعلق بروسيا، كان الإدراك الحسى" بالتهديد الموجه للنظام " يطغى على المؤهلات القائمة بذاتها للدولة أو نقص تلك المؤهلات، ولم يكن التهديد بالطبع تهديدا اقتصاديا. إنّ الاقتصاد الروسى فى حد ذاته لا يمثل جزءا كبيرا من الاقتصاد العالمى. فى عام ١٩٩٨، على سبيل المثال، كانت القيمة الكلية لواردات روسيا مماثلة لواردات بلجيكا أو سويسرا(IMF ١٩٩٩a، 4-5) كانت ورقة روسيا الرابحة هى ورقة الإستراتيجية الطبيعية، وباعتبار روسيا عملاقا ضخما من عمالقة الأسلحة النووية يقع على حدود أوروبا وله القدرة على خلق صراعات واضطرابات تنتشر عبر أنحاء القارة، فإنها كانت تفرض انتباه الغرب والمعاملة الخاصة التى تليق بها.

ومع ذلك، كان لكل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى قدرة على الإقناع فى مفاوضاتهما مع الحكومة الروسية بسبب وضعهما كمراكز للمعرفة والأبحاث الخاصة بالسياسة الاقتصادية، ولم يكن للصندوق أو البنك أدوات محددة أو خبرة ما فى

تحويل الأنظمة المُخطط لها بشكل مركزى إلى اقتصاديات السوق الحر، ومع ذلك، كان لديهما مجموعة أفكار ووصفات اقتصادية علاجية جاهزة يمكن أن يقدماها لروسيا فى وقت الأزمة أو حدوث أمور مشكوك فيها أو فى عواقبها. كان بإمكان خبراتهما ومعلوماتهما الفنية مساعدة المسئولين الروس المتعاطفين معهما والمرحبين بالتعاون معهما لتشكيل سياسات من أجل الاقتصاد الروسى.

وواجهت المؤسستان نوعين من أنواع القيود فى دورهما باعتبارهما مقنعين. أولا: اعتمد تأثيرهما على محاورين مؤيدين متعاطفين داخل الحكومة الروسية، كانوا مرحبين بهما وقادرين على لفت نظر المسئولين الروس للسياسة المعينة التى تفضلها المؤسستان وأن يقنعوهم بها، وعندما كان صانع السياسة مهتما وله مصلحة فى إقناع الحكومة الروسية بسياسة يفضلها صندوق النقد أو البنك الدوليان، كانت المؤسستان تستطيعان تنسيق الدعم فى صالح تلك السياسة، مضيفين حوافز لاختيارها أو عقبات تقف فى طريقها، وبالتالى كانتا تدعمان القدرة على التفاوض لأولئك الذين يعملون فى صالح سياستهما المفضلة - كما حدث فى ليبرالية أو تحرير حساب رأس المال عام ١٩٩٧، وعندما كانت المؤسستان لا تستخدمان مثل تلك السياسات الداخلية، كان تأثيرهما يصبح قليلا.

وكان العائق الثانى الذى واجهته المؤسستان عائقا أيديولوجيا أكثر منه عائقا من نوع آخر، إنّ خبرتهما، ووسائلهما الموجودة مسبقا ومعتقداتهما الأساسية كانت تشكل عقبات حول الطريقة التى كانتا تعرفان بها مشاكل اقتصاديات مرحلة الانتقال وحلول تلك المشاكل. كانت طرق علاجهما الأولية للاقتصاد الروسى إجماعا نموذجيا من واشنطون حول خليط من تعديل هيكلى، وخصخصة، والليبرالية أو التحررية والتحرر من القيود الحكومية، ولم تقم كلتا المؤسستين بدراسة كاملة لإمكانية حدوث انهيار مأسوى حدث بالفعل بعد ذلك للاقتصاد الروسى.

وتشير مقالات نقدية متخصصة ومحددة أكثر من غيرها للصندوق والبنك لدعم المؤسستين للسياسات التى كانت خاطئة بوضوح، وذلك عند استعادة الأحداث الماضية والتأمل فيها. على سبيل المثال، فى البدء حث صندوق النقد روسيا على الاحتفاظ بمنطقة الروبل (الوحدة العرضية للروبل بعد انهيار الاتحاد السوفيتى) بدلا من إيجاد عملات نقدية قومية للدول السوفيتية بعد الانفصال، ونتج هذا عن ضغوط متعلقة بالتضخم المالى جعلت الاستقرار المالى أمرا مستحيلا بكل معنى الكلمة (جولدمان ١٩٩٤، ١٠٨- ١١٢؛ ساتشيس وليبتون SaachsandLipton ١٩٩٣؛ وهانسون Hansson ١٩٩٣)، أفادت منطقة الروبل عددا صغيرا من الجماعات مثل المتاجرين فى السلع أو المواد الخام (معادن أو منتجات زراعية "الذين كان بإمكانهم استغلال أوجه الفرق فى نظام السعر بين مختلف الجمهوريات السوفيتية السابقة.(أسلوند Aslund ١٩٩٩)كانت تكلفة ذلك على روسيا تكلفة هائلة. طبقا لما ذكره صندوق النقد، فى عام ١٩٩٢، وحده كلف ذلك روسيا ٩، ٣٪ إجمالى النتاج الداخلى GDP فى التمويل و ١٣، ٢٪ إجمالى النتاج الداخلى GDP فى إعانات تجارية مطلقة (IMF ١٩٩٤a)، ولم يتخذ صندوق النقد وقفة واضحة ضد منطقة الروبل إلا فى عام ١٩٩٣، وما يهمنا هنا هو لماذا فهم الخبراء الأمور بشكل خاطئ. هل هناك دلائل على وجود المشاكل التى قدمناها بشكل مفصل فى الباب الثالث، حول الميول والنزعات والجهل الأيديولوجى للنصائح والمنهج التى وجهها الصندوق والبنك ؟ يبدو إنه كانت هناك دلائل على وجود مشاكل فى سياستين على الأقل من السياسات الكبرى الهامة.

بدا إن صندوق النقد والبنك الدولى كانا يجهلان المخاطر والسيناريوهات السلبية التى تظهر على أرضية الواقع فى مسألة الخصخصة، وبرغم الدلائل الضخمة حول مخاطر الخصخصة، استغرق تغيير تسليم جوهر إجماع واشنطون لصالح أى شكل من أشكال الخصخصة وقتا طويلا، وبالفعل فى صيف عام ١٩٩٣، وفى أول جولة من جولات الخصخصة الروسية " كان المطلعون فى مراكز السلطة قد حصلوا على أكثرية

الأسهم فى ثلثى الشركات والمؤسسات الروسية التى تمت خصخصتها والجارى خصخصتها " وكانوا يظهرون بوضوح إن الخصخصة لا تؤدى بالضرورة لإعادة الهيكلة وعدم الاعتماد على مساعدة الدولة (ماكفول McFaul ١٩٩٥، ٢١٠)، ومع ذلك كان لخصخصة منتصف التسعينيات الخاصة بالقروض مقابل الأسهم عواقب رهيبة كما ناقشناه فى الباب السابق، ولم يبدأ خبراء رجال الاقتصاد العاملون فى صندوق النقد والبنك الدولى فى دراسة وفحص أهمية إطارات العمل الصحيحة فى المؤسسات للخصخصة الناجحة، وتكاليف الخصخصة فى غياب مثل هذه المؤسسات إلا فى نهاية التسعينيات.

ويلقى البنك الدولى الضوء على الثغرات التى وقع فيها صندوق النقد والبنك الدولى فى طريقة فهمهما للخصخصة فى أحدث عمل قدمه يظهر فيه كيف يمكن أن تخلق الخصخصة البيروقراطيين الأوليجاركيين الذين يمسكون بزمام الأمور فى الدولة أو تقوى من شوكتهم ولا يضغط هؤلاء البيروقراطيون الأوليجاركيون أو المستولون على الشركات والمؤسسات على الحكومات كى تُقوى المؤسسات، والأحرى أنهم يشترون المزايا مباشرة من الدولة مثل الحماية الفردية لحقوقهم فى الملكية.

وتمحو الخصخصة قدرة الدولة على تقديم السلع الشعبية الضرورية والمؤسسات الاجتماعية فى ما يُطلق عليه الآن " اقتصاديات الاستيلاء "، وبدلا من ذلك، تصبح الدولة أداة لتقديم فوائد خاصة ضخمة، تتراكم عند أصحاب الشركات والمؤسسات التى تمت خصخصتها أخيرا، ولم تكن هذه العملية واضحة فى أى مكان فى العالم أكثر من وضوحها فى روسيا، التى تُصنّف كأحد أكبر البلاد التى يتم الاستيلاء على اقتصادها من بين اثنين وعشرين اقتصادا سوفيتيا سابقا واقتصاد مرحلة تحول فيما بعد (هلمان إت آل Hellmanetal، ٢٠٠٠)، وكانت نصائح ووصفات صندوق النقد العلاجية لروسيا حول أسعار الصرف وليبرالية حساب رأس المال نصائح ووصفات طائشة وغير حكيمة. فى الحقيقة قدّم بحث أخير صاغه علماء اقتصاد كبار

فى صندوق النقد تفصيلات حول قضايا وثغرات ونقاط الضعف الشديدة التى تنشأ نتيجة ليبرالية حساب رأس المال (براساد إت آل Prasadetal، ٢٠٠٣)، وفى المفاوضات حول " اتفاقية سنة ١٩٩٥ البديلة "، استطاع صندوق النقد أن يقنع روسيا أن تضع نظاما بديلا وهو استخدام نطاق زاحف لسعر الصرف يتحرك السعر فيه قليلا صعودا وهبوطا (IMF ١٩٩٦، ١٣)، ودُفعت روسيا بعد ذلك لفتح حساب رأسمالها خلال المفاوضات حول قرض برنامج التسهيلات المُوسّع لصندوق النقد EFF لعام ١٩٩٦، وسمحت طبقا لذلك باستثمار مجموعة سندات أجنبية فى أسهم الحكومة وسنداتها (IMF ١٩٩٧b)، وعكست تلك الخطوتان استقامة رأى صندوق النقد الذى تمت المحافظة عليه وتنفيذه حتى ١٩٩٧، ونصح صندوق النقد مختلف البلاد بتنفيذ استخدام النطاق الزاحف لسعر الصرف كمرتكز وملاذ ضد التضخم المالى، ومع ذلك، كانت ليبرالية حساب رأس المال، وهى على قمة جدول أعمال الولايات المتحدة، قد أصبحت عقيدة راسخة لا يمكن الشك فيها داخل نطاق المؤسسة، وفى الحقيقة، فإنّه حتى عام ١٩٩٧، كانت التحركات على قدم وساق بقيادة الولايات المتحدة لتعديل مذكرة الاتفاق الخاصة بصندوق النقد كى تسمح له بنطاق سلطة تشريعية أكبر فى هذه المنطقة. لكن ثبت أن طرفى هذا الرأى القويم محفوفان بالمجازفة والمخاطر لاسيما فى الجمع فى السياق بين عولمة أسواق رأس المال.

وقد عرضت أزمة شرق آسيا بشكل حاسم مخاطر سعر الصرف الثابت وفتح حساب رأس مال فى اقتصاديات بلاد كانت المؤسسات المصرفية والمالية فيها مُعدة إعدادا ضعيفا لتتغلب على مشاكل سيل من رأسمال قصير الأجل، ومع ذلك فالأمر المدهش هو إن ذلك استغرق وقتا طويلا من خبراء صندوق النقد كى يعدلوا وينقحوا قانونية الوضع واتفاقه مع القواعد المعمول بها بشكل تقليدى. لنتذكر إن صندوق النقد كان قد نصح بحماس مماثل باستخدام هاتين الخطوتين فى المكسيك فى بداية التسعينيات، وعلى أقل تقدير، لقد زاد هذا من خطورة وتفاقم أزمة المكسيك

فى ١٩٩٤-١٩٩٥(انظر الباب الثالث) وفى روسيا، أثبتت النتائج أنها مأساوية، متساوية فى ذلك مع ما حدث فى المكسيك.

ومن وجهة النظر الروسية، سمح فتح حساب رأس مال للحكومة الروسية أن تعتمد بشكل متزايد على تدفقات رأس المال الأجنبى كى تُمول ميزانيتها، وعندما ازداد مردود السندات على الخزينة فى روسيا، تضاعف تدفق رأس المال من الخارج، ويذكر أحد النقاد فى كتاباته أنه " كان رد فعل صندوق النقد الدولى للمردود العالى لسندات الخزينة هو إقناع الحكومة الروسية بفتح سوق سنداتها على الخزينة للمستثمرين الأجانب بدلا من الاندفاع تجاه حدوث عجز أصغر حجما فى الميزانية " (أسلوند Aslund ٢٠٠٠، ٢٠)، ويبدو إن هذا النقد يتجاهل حقيقة إن هيئة العاملين بالصندوق كانوا يحثون على إصلاح الوضع الضريبى وتخفيض العجز فى الميزانية خلال المفاوضات مع روسيا عامى١٩٩٦ و١٩٩٧، على أى حال، لقد حدث بخس فى تقدير أخطار تلك التدفقات قصيرة الأجل لرأس المال الأجنبى - كما حدث تماما فى المكسيك عام ١٩٩٤، رغم إن البعض من العاملين فى صندوق النقد كانوا يقومون بالفعل بتحليل المشكلة، وهشاشة، ونقاط الضعف المرتبطة بهذا المستوى من الاقتراض الخارجى (كابور وفان دير مينسبروجهى Kapur and Van Der Mensbrug-ghe ١٩٩٧)، وبدا إن الاعتقاد السائد بأنّ مثل هذه التدفقات لم تشكل مخاطرة شديدة على السيادة الروسية ظل موجودا وسائدا، وأدى إلى أن يقبل العاملون فى صندوق النقد أنفسهم بأنّ نصائحهم لروسيا عامى ١٩٩٦ - ١٩٩٧ فى هذا المجال كانت نصائح ضعيفة وغير مقنعة (فيتشر Ficher ٢٠٠١).

لماذا بدا إن صندوق النقد كان يقدم نصائح ضعيفة وغير مقنعة ؟ كان الصندوق محاصرا بين أعضاء أقوياء فى جانب وموارد هزيلة فى الجانب الآخر. لقد دفعت الولايات المتحدة صندوق النقد على أن يقدم قروضا فى أوقات حاسمة معينة مثلما حدث فى ١٩٩٣ و ١٩٩٦، من أجل تأييد يلتسين ومساندته - بغض النظر عن

سياساته الاقتصادية - ولتحاشى الاضطراب فى الأسواق عندما حدثت الأزمة المالية عام ١٩٩٨، فى هذه الحالات كانت القرارات بتقديم قروض لروسيا تُتخذ خارج نطاق صندوق النقد الدولى، مما جعل للمؤسسة قدرة ضعيفة على التفاوض أو فرض سلطتها فيما يتعلق بالشروط المرفقة بعقود الإقراض، ومع ذلك كان للصندوق تأثير ونفوذ أكثر من ذلك.

وفيما يتصل بالخصخصة التى حدثت عامى ١٩٩٣ و ١٩٩٥، وبقرار تحرير حساب رأس المال الروسى، كان صندوق النقد مشاركا بشكل أكبر فى تلك القرارات. كانت حاجة الحكومة الروسية لإيجاد طريقة تمول بها عجز الميزانية وراء الدفع باتخاذ كل قرار من هذه القرارات، وكانت نصائح صندوق النقد فى هذه المسألة يُقيّدها بشدة نقص مواردها وحلولها البديلة، وبخلاف الحض على الإصلاح الضريبى وتخفيض العجز فى الميزانية، لم تكن للمؤسسة موارد ولا مجموعة جاهزة من الأفكار التى تقترحها أو تقدم من خلالها طريقة بديلة للحكومة الروسية لتميل العجز فى ميزانيتها. كان الصندوق عاجزا على أن يحشد موارد أكثر مما قدمها، وكان الصندوق مُطوقا أيديولوجيا فى الحل الذى يتوقف على ربط الأحزمة، وما يتساوى مع ذلك فى الأهمية، كانت المؤسسة مُقيدة بمصالح وقدرات المحاورين الروس، وسواء كانت السياسات يتم اقتراحها أو السعى وراء تحقيقها بتتابع وتسلسل منطقى أم لا، فإن الدافع بالنسبة لصندوق النقد كان انتهاز أى فرصة لتنفيذ سياسات كانت المؤسسة أو حاملو الأسهم فيها يفضلون تنفيذها، وبفعل ذلك، كان بإمكان المؤسسة على الأقل أن تصل لنوع من النجاح فى تنفيذ الإصلاح والتغير داخل نطاق روسيا وبالتالى تبرر تقديم القروض بشكل متواصل.

وعموما كان صندوق النقد يعمل فى روسيا فى نطاق قيد هيكلى يفرضه أقوى حاملى الأسهم فيه، وكانت تصرفات الصندوق تشكلها قيوده التأسيسية التى فرضتها عليه موارده الضئيلة ومنهجه فى الإصلاح الاقتصادى فى الأزمة وهو مُطوق بانكماش

اقتصادى، وأخيرا كان الصندوق مقيدا من الناحية السياسية باعتماده على المحاورين الروس فى تبنى وتنفيذ إصلاحات محددة، وربما كانت أخطر نقطة ضعف فى منهج صندوق النقد وهو يعمل فى نطاق هذه المجموعات الثلاث من القيود تكمن فى تفاؤله تجاه المؤسسات الحكومية السياسية والقانونية والاقتصادية فى روسيا، وفى تسليمه بأنّ تلك المؤسسات سوف تحقق تقدما ماديا وتصبح قوية كجزء حيوى وهام فى إصلاح السوق، وكانت الاتهامات التى توجه للبنك الدولى مماثلة تماما لما كان يُوجه لصندوق النقد الدولى من اتهامات.

وكان البنك الدولى يُتهم فى قطاعات عمله فى روسيا بأنّه " يصب الأموال لسلطات الحكومة المركزية لاستخدامها فى صناعات مشهورة بأنّها فاسدة كصناعة الفحم أو الزراعة" (أسلوند Aslund ٢٦، ٢٠٠٠)، وكان إجمالى ما وافق عليه البنك الدولى من قروض هو ١,٥٢٥ بليون دولار من أجل ضبط وتعديل قطاع الفحم فى روسيا منذ عام ١٩٩٦، بغرض جعل هذا القطاع أكثر كفاءة، ولضمان حماية اجتماعية لعمال المناجم المسرحين مؤقتا عن العمل والمصابين بعجز يعوقهم عن العمل، ويزعم النقاد إن مساعدة البنك الدولى لقطاع الفحم " اختفت تحت فتحة سوداء " وأنّه فى عام ١٩٩٧، " بدلا من دراسة الطريقة التى تم بها صرف الأموال، سلم البنك الدولى أوراقا مالية نقدية مقابل وعود من الكرملين لإصلاح الصناعة " (مرقاب الإصلاح الروسى Russian Reform Monitor, ٣١٦، ١٩٩٧)، ويعترف العاملون فى البنك الدولى نفسه بالقيود والعقبات التى واجهتهم فى الإقراض فى هذه المنطقة، وتشمل تلك القيود " عدم وجود إدارة عليا مستقرة فى الحكومة " و" عدم وجود إصلاح رئيسى فى قطاع البنوك، وعدم وجود وضوح فى تطوير القطاع الخاص، وعدم وجود سياسة حكومية واضحة فيما يخص النفط، والغاز والفحم، كل هذه قيود ومعوقات " (البنك الدولى ٢٠٠١a،).

واضح إن البنك الدولى لا هو مُجهز ولا هو مسموح له من مؤسسته بالدخول فى تحول سياسى بالجملة فى البلاد المقترضة (وينطبق نفس الحال على صندوق النقد

الدولى)، ومع ذلك فما زلنا نحتاج أن نسأل لماذا قدّم البنك الدولى قروضا ضخمة عندما علم (أو كان ينبغى أن يعلم) إن نقاط الضعف فى المؤسسات الحكومية ستجعل كثيرا من تلك القروض بلا فاعلية. إنّ البنك نفسه يعترف إنه فى روسيا " لم تجنِ الجهود ثمارها حتى الآن فى ميزان متكافئ أو متعادل مع زيادة تعرض البنك للخسارة إذا لم يسدد المقترض ديونه للبنك فى مواعيدها (البنك الدولى ١٩٩٩a)، فى الحقيقة كان لإقراض البنك لروسيا فى بعض الأحيان " أضعف أداء فى قائمة سندات البنك الدولى، وذلك مع البلاد التى تقترض مبالغ ضخمة " (مكتب المحاسبة العام ٢٠٠٠، ٧٠).

وكان أحد دواعى تقديم القروض رغم الإصلاح غير الكافى أو مناسب الضغط الذى تفرضه عليه أقوى البلاد حاملة الأسهم فى البنك، وكما لاحظنا أعلاه، فى ١٩٩٤-١٩٩٦، وقعت المؤسسة تحت ضغط جبار من واشنطون من أجل أن تزيد من حجم إقراضها؛ وكنتيجة لهذا، كان ذلك هو القيد الهيكلى الذى سار عليه نمط العمل فى البنك. غير إنه كانت هناك قوى دافعة أيضا من المؤسسات الحكومية. إنّ البنك الدولى موجود من أجل تقديم قروض، ويقبض العاملون الكثيرون فيه رواتبهم بإعدادهم القروض التى تتلاءم مع موافقة مجلس إدارة البنك، وبالتالى فإنّ قروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD) يتم سدادها مع إضافة فوائد عليها، وهى التى يدفعون بها مصاريف البنك. بمعنى آخر، هناك دوافع وحوافز داخلية قوية داخل نطاق المؤسسة تشجع هيئة العاملين بها لتقديم أكبر عدد من القروض.

لقد أدت حالات الفشل فى روسيا لإعادة تفكير مستمرة فى رسالة البنك ونظمه وقواعده. على سبيل المثال، فى قروض البنك لقطاع الفحم فى روسيا، باشر نهجا تأسيسيا بشكل أكثر صراحة ووضوحا لتحديد الآليات التنظيمية الضرورية، والإجراءات، والمؤسسات الحكومية التى يعمل من خلالها (البنك الدولى ٢٠٠١a)، ونتيجة لذلك، يحاول البنك التغلب على القيود السياسية التى يعمل فى نطاقها هو

وصندوق النقد الدولى. إنّ إيجاد حاملى حصص فى المغامرات التجارية يكونون راغبين وقادرين على استخدام القروض وتنفيذ المشروعات والشروط الملحقة بالقروض هو أحد أوجه هذه القيود، ولكن بالطبع، فإنّ أمثال صانعى السياسة هؤلاء لا يوجدون باستمرار، وخبرة كلتا المؤسستين تؤكد أنهما لا تحققان بالضرورة أهدافهما بشكل مادى ملموس فى وجه دوافع وضغوط خارجية.

لكنّ كلا من صندوق النقد والبنك الدولى بدءا بعثتهما فى روسيا بهدف دعم وتعزيز الانتقال أو التحول عن طريق تنفيذ العناصر الأساسية لإجماع واشنطون، وما أصبح أمرا واضحا فى روسيا خلال التسعينيات هو إن البعثات الرئيسية للبنك والصندوق لم يمكن تحقيق أهدافها فى غياب تطوير أعمق للمؤسسات الحكومية والقواعد والقوانين والمبادئ وأهلية الدولة وقدرتها فى أنحاء روسيا، وبهذا المفهوم حدث تسلل وزحف للبعثة فى كلتا المؤسستين، وأدرك صندوق النقد والبنك الدولى بسرعة إن قواعد السياسة المتبعة ونظمها كان يجب أن تضع قدرا أكبر من الاعتبار للمؤسسات الحكومية والبيئة السياسية والقانونية والاجتماعية التى كانوا يحاولون تنفيذ سياسة اقتصادية فيها.

وفى أواخر التسعينيات، كانت قد تمت صياغة تعديل وتنقيح كبير لإجماع واشنطون أطلق على البعثة الأصلية للصندوق والبنك لقب " إصلاحات الجيل الأول " هذه الملصقات من صفات مثل جيل "أول" و "ثان" تعطى إحساسًا ومعنى لتسلسل زمنى منطقى للبعثة وتطور لشروط الصندوق والبنك المرفقة لعقود الإقراض، وكان هذا أمرا مضللا وخادعا. ربما كان أحد الدروس الباقية لعمل المؤسستين فى روسيا فى التسعينيات هى أن بعض إصلاحات " الجيل الثانى " تحتاج أن تأتى فى الترتيب قبل إصلاحات " الجيل الأول ". إذا كانت الخصخصة ينتج عنها إعادة الهيكلة والنمو الضرورى، فإنّ العملية تحتاج أن تتم بطريقة منظمة ومرتبة ترتيبا جيدا وبشفافية ويحتاج الملاك الذين يحلّون بعد ذلك أن يتم تنظيمهم وأن تُفرض عليهم الضرائب

بطريقة مناسبة ملائمة. يصبح لقروض التعديل في القطاعات تأثيرها ووقعها فقط إذا تم صرفها من خلال مؤسسات فعالة ومسئولة ومعرضة للمحاسبة.

وكما وسّع زحف البعثة وتسللها من أنشطة صندوق النقد والبنك الدولي، فإنّه ضاعف أيضا من التحديات التي وقفت في طريق تنفيذهما للمشروعات والشروط المرفقة بعقود الإقراض. إنّ ما يُسمى بإصلاحات " الجيل الثاني" يستغرق تحقيقها وقتا أطول بكثير عما تأخذه الأهداف التقليدية من وقت كي يتم تحقيقها، ووقتا أطول بالتأكيد عن قروض صندوق النقد الدولي قصيرة الأجل أو حتى من معدل قروض البنك الدولي الأطول في أجلها إلى حد ما، وهذه الإصلاحات أصعب أيضا في ضبطها ومراقبتها. إنّ كلتا المؤسستين تنشئان إجراءات وخطوات جديدة لمحاولة الاستئثار بالإصلاحات التأسيسية الحكومية، وأخيرا، ليس من الواضح أن يكون لهيئة العاملين في صندوق النقد والبنك الدولي اطلاع واسع وخبرة كي يتحققوا من معلوماتهم ويقدموا الاستشارات للحكومات حول نشأة المؤسسات الحكومية الراسخة والسليمة، وبإجراء تحقيق أكثر عمقا، نجد إنه ليس من الواضح إن هناك نواحي كونية لهذا الاطلاع الواسع الذي كان بإمكان الصندوق والبنك تحصيله وتجميعه بشكل مفيد.

هل سيكون لإعادة التفكير في الإصلاح تأثير ما ؟ لقد عمل الصندوق والبنك داخل نطاق هذه القيود في روسيا، ولقد وُصفت هذه القيود أعلاه باعتبارها قيودا هيكلية وتأسيسية وسياسية، وعندما يصقل الخبراء العاملون في المؤسستين رؤيتهم حول الطريقة التي ينجزون بها مرحلة الانتقال والتطوير، فليست القضية بالضرورة أن ينتج عن علمهم واطلاعهم نصائح واستشارات وأولويات مختلفة. إنّ المؤسستين تعتمدان على الجمع بين القدرة على التفاوض التي استمداها من الدول الأعضاء الدائنين ومن الدوافع والحوافز المادية التي يمكن أن تقدمها كل مؤسسة منهما إضافة إلى قوة الإقناع المستمدة من خبرة هيئة العاملين بالمؤسستين، وفي أي حالة منفردة،

قد يخضع تأثير ونفوذ الصندوق والبنك لاجتياز الفروض السياسية وقيود الموارد والمقتضيات السياسية الأخرى، إضافة إلى أساسيات مُتبعة داخل نطاق البلاد المقترضة، ومع ذلك، فإنّ الخبراء داخل نطاق المؤسستين لديهم القدرة على تحديد ما هو ممكن وأن يقدموا متضمنات أى مجموعة سياسات يتعاملان معهما وأن يتحققوا منها، وبفعل ذلك، فإنّهما لا يستطيعان فقط التأثير على الخيارات التى تتم داخل نطاق القيود التى ذُكرت أعلاه، لكنهما يمكنهما أيضا تبليغ أولئك الذين يفرضون القيود.

الفصل السادس

المهمة التى لم يتم إنجازها فى إفريقيا

بدأت الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى الاعتماد بشدة على صندوق النقد الدولى والبنك الدولى خلال الثمانينات من القرن الماضى، إنّ الارتفاعات التى حدثت فى أسعاره النفط فى فترة السبعينات، ورفع أسعار الفائدة فى الولايات المتحدة الأمريكية وما تلا ذلك من انكماش فى الاقتصاد الكونى، وقابلية التطاير المستمرة فى أسعاره أو المواد الخام (معادن أو منتجات زراعية) أحدث ارتجاجا وقلقا شديدا فى القارة الإفريقية، وزادت نقاط الضعف العميقة فى السياسة الداخلية فى تلك البلاد وتدخلات الدول المنافسة فى الحرب الباردة فى شئون الدول، والقوى الاستعمارية السابقة، ومانحو المساعدات من ضعف الدول الإفريقية التى حاولت التعامل مع هذه المشكلات.

وأصبح صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى مواجهة الأزمة التى نشأت فى كل أنحاء القارة ممونين لجبهة أمامية للنصائح والإرشادات وللموارد المشروطة لإفريقيا، وكان الرهان مرتفعا لكلتا المؤسستين، كما عبّر عن ذلك رئيس البنك الدولى باربر كونابل Barber Conable فى أبريل ١٩٨٦:

إنّ دور البنك الدولى وسمعته فى رهان، أى عرضة للنجاح أو الفشل فى إفريقيا... لقد قلنا علنا... إننا قد أعطينا أعلى أولوية لإفريقيا، كنا ولا نزال نقول لإفريقيا كيف يتم الإصلاح، وأحيانا بعبارات تفصيلية... وإذا فشلت هذه البرامج، لأى أسباب مهما

كان نوعها، فإنّ سياساتنا سوف تُعتبر فاشلة على نطاق واسع، وستُرد أفكارنا للخلف وتحدث لها نكسة لفترة طويلة من الزمن فى إفريقيا وفى أماكن أخرى من العالم، (كابور إت آل Kapur et al. ١٩٩٧، ٧٣٠).

وقد أدرك الجميع إن إفريقيا كانت اختبارا جادا لكل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى.

كان بالإمكان أن تصبح إفريقيا خزانة عرض لخبرات المؤسستين الفنية لأنّه على عكس المكسيك وروسيا، لم يكن عمل مستوى البلد لكل مؤسسة دولية منهما تطغى عليه التهديدات على الاستقرار المالى الدولى أو الحاجة لحفظ استقرار ترسانة نووية، ولم يكن هناك حاجة لتقديم نصائح وإرشادات اقتصادية ذات نوعية جيدة لأى مكان فى العالم أكثر من إفريقيا، وكانت لحكومات إفريقية كثيرة قدرة محدودة على تحليل الاتجاهات والصدمات الاقتصادية الكونية، ومع ذلك كانت اقتصادياتها تتأثر بشكل كبير بمثل تلك القوى، وكان لصندوق النقد والبنك الدولى أيضا مركز قوى جدا للمساومة مع الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى، واجهت الدول المقترضة وضعا خارجيا مأساويا وكان لمعظم تلك البلاد موارد تمويلية قليلة للغاية، ولم يكن الصندوق والبنك يقدمان القُروض من خلال أهليتهما لذلك فحسب، بل كانا أيضا بابى حراسة لكل المساعدات الأخرى حيث كانت كل حكومة مانحة بمفردها تتبع وتحذو حذو شهادات اعتمادهما، وقروضهما وبرامجهما.

فى عام ٢٠٠٢، نشر كل من الصندوق والبنك تقييماتهما فيما يخص أسباب فشلهما فى تقديم القروض والإرشادات، والشروط المرفقة لعقود الإقراض فى تلك القارة (البنك الدولى ٢٠٠٢ c، مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٢)، ونجد دلائل مبعثرة فى تقاريرهما للعوامل الأساسية التى تمت مناقشتها فى هذا الكتاب حتى الآن، لم تكن الاستشارات التى قدماها للحكومات صحيحة فى كل الأحوال، لقد جعلت السياسة داخل نطاق الدول المقترضة، وعدم وجود محاورين مؤيدين ومتعاطفين ومؤسسات

سياسية ملائمة ومبشرة بالخير مهام الصندوق والبنك مهاما صعبة، ومحت أفضليات الدول الكبرى حاملة الأسهم فى بعض الأحيان قدرتهما على المساومة أو تدخلت فى أعمالهما بطرق أخرى، ويستخلص هذا الباب هذه العوامل ويشرح ويفسر ما الذى دفع المؤسستان على بعثتهما فى الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى.

تحديد البعثة

فى بدايات الثمانينات انغمس صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى مناظرات ومناقشات واسعة عن نوع الإصلاح الاقتصادى الذى يمكن أن ينجح فى إفريقيا، حتى أواخر السبعينات كانت الدول النامية تساند نهج تركيز السلطة الاقتصادية والتخطيط الاقتصادى للتنمية فى يد الدولة، وذلك باستخدام التخطيط الاقتصادى، والسياسة الاقتصادية التجارية القائمة على الإقلال من الاعتماد على الدول الأجنبية من خلال الإنتاج المحلى والمنتجات الصناعية (سياسة إحلال التصنيع بدلا من الاستيراد)، والسيطرة على الأسعار، وترشيد الاعتماد والتسليف، والمشاريع التى تملكها الدولة، والسيطرة الحكومية على التسويق الزراعى (فان دى والى Van de Walle ٢٠٠١، ولوفتشى Lofchie ١٩٩٤، وكيليك Killick ١٩٨٩ ، وووتربيرى Water-bury ١٩٩٩،وتكرر هذا النهج كثيرا بلا ملل فى "خطة عمل لاجوس" Lagos Plan Ac-tion)، التى قدمتها منظمة الوحدة الإفريقية عام ١٩٨٠، وكان اهتمام القادة الأفارقة الذين يدفعون بالخطة للأمام أن يبعدوا القارة عن اعتمادها على تصدير المواد الخام الأساسية، التى " جعلت اقتصاديات إفريقيا سريعة التأثر بشكل كبير بالتطورات الخارجية" (اللجنة الاقتصادية من أجل إفريقيا ١٩٨٠، مقدمة وثيقتها القانونية)، وركزت الخطة من أجل هذا الهدف على زيادة اعتماد إفريقيا على نفسها، ودعم وتطوير التصنيع، وبناء تعاون وتكامل إقليمى وإقليمى فرعى.

وقد واجه نهج لاجوس فى الثمانينات نوعين قاسيين من التحدى، أولهما إنه كان يتطلب موارد، وفى بداية الثمانينات واجهت معظم البلاد الإفريقية أزمات اقتصادية، وقد ضاعف الكثير منهم من الاقتراض فى السبعينات بعد أن أصابتهم زيادة أسعار النفط عامى ١٩٧٣-١٩٧٤، إضافة إلى هبوط فى أسعار السلع أو المواد الخام (معادن أو منتجات زراعية) بأضرار شديدة حتى أنهم قبل نهاية عام ١٩٨٠، واجهوا انكماشا اقتصاديا عالميا فى النشاط التجارى وأصبحوا مثقلين بأعباء ديون ضخمة لابد من سدادها، كانت هناك فجوة ضخمة بين الموارد المطلوبة من أجل تحرك سريع ومتجدد نحو التصنيع وما كان متاحا لهم بين أيديهم فى ذلك الوقت، ولم يكن من المتوقع أن يتقدم مانحو المساعدات بدعمهم، ومن بين الأسباب لذلك هو إن الدول الصناعية واجهت مشاكل التضخم المالى، كما واجهت انكماشًا فى اقتصادياتها، وتدخل الشك أيضا فى نفوس حكومات عدة بلاد صناعية فيما يخص نهج تركيز السلطة الاقتصادية والتخطيط الاقتصادى للتنمية فى يد الدولة، كان ذلك هو التحدى الثانى الذى واجهه منهج لاجوس.

وتغير المناخ الأيديولوجى فى البلاد المانحة بشكل دراماتيكى مثير فى بدايات الثمانينات، فى الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، وألمانيا ناصر كل من الرئيس ريجان، ورئيسة الوزراء تاتشر والمستشار كول نهجا جديدا معاديا للدولة وللحكومة وللسوق الحرة، وانتشر بسرعة فى رأيهم عن الدعم والمساعدة عداوتهم لنفقات الحكومة، وللسياسة الصناعية، ودولة الرفاهية، وفجأة أصبح التركيز على فشل سياسة التنمية فى السبعينات (بوير Bauer ١٩٨٤، وتاكر Tucker ١٩٧٧)، وفى أسوأ الحالات فى إفريقيا، كان النموذج الاقتصادى الذى تملكه الدولة وتتحكم فيه وتدفع خطواته فى الاتجاه الذى تريده قد خلق وساند حالة من الجشع والفساد المتفشى الذى لا يكبح جماحه أحد، وبدا إن التنمية الاقتصادية فى ذلك الوقت قد فشلت عبر القارة الإفريقية بأسرها، وفى السنوات العشرين من ١٩٦٠، إلى ١٩٨٠، كان معدل

النمو السنوى فى إفريقيا حوالى ٤,٨ ٪، ينخفض ليصل إلى ٢,٩ ٪ بالنسبة لأقل البلاد تنمية (اللجنة الاقتصادية من أجل إفريقيا ١٩٨٠)، في ذلك الوقت كانت هذه الأرقام تُعامل على أنّها أرقام مأساوية، رغم أنّها باسترجاع أحداث الماضى نجدها تبدو عصرا ذهبيا للتنمية فى القارة، على سبيل المثال، عبرة الفترة بين ١٩٩٠ و٢٠٠١، تعرضت إفريقيا لنسبة تدهور سنوية سلبية قدرها ٠,٢ ٪ فى إجمالى الدخل القومى (البنك الدولى ٢٠٠٣، الباب ١).

وفى مواجهة خلفية الموارد الشحيحة للمساعدة، والنزوع إلى الشك فى التنمية التى ترتكز على الدولة فقط، حدّد صندوق النقد والبنك الدولى الشروط المرفقة بعقود الإقراض لإفريقيا فى الثمانينات، وهناك خياران هامان شكلا أساس النهج الذى اتخذته المؤسستان، أولهما أنهما عاملا السبب الرئيسى لأزمة الثمانينات فى الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى على أنه سبب داخلى وليس سببا خارجيا فى كل بلد، وتجنبت المؤسستان اهتمامات القادة الأفارقة وقلقهما بسبب الصدمات الخارجية والقيود والطرق التى يمكن التخفيف من خلالها على هذه الصدمات والقيود (موضوع رئيسى فى خطة لاجوس)، وركزت المؤسستان اهتمامهما على الخطوات التى كانت الحكومات المدينة تحتاج لاتخاذها، اختار الصندوق والبنك أن يتهربا بعيدا عن النموذج الذى يرتكز فى تنفيذه على الدولة، والذى ساد حتى نهاية السبعينات، وأن يركزا على التقليل من شأن جهود الدولة وحدها على أمل أن يُشجع ذلك على دور القطاع الخاص.

بدأ تحليل صندوق النقد الدولى أولا وقبل كل شيء كمطلب ضرورى أن تتولى الحكومات تنفيذ سياسات الاستقرار الاقتصادى وذلك بتخفيض العجز فى الميزانية وإيقاف نزيف التضخم المالى، كان هذا واضحا فى الشروط المرفقة للقروض خلال حقبة السبعينات، كان أكبر قرض للصندوق فى ذلك الوقت مقدما لزامبيا التى حصلت على أول ترتيب بديل لها مع الصندوق عام ١٩٧٣، عندما أُغلقت حكومة الأقلية

البيضاء التى تسيطر على روديسيا بقيادة أيان سميث حدودها مع زامبيا، وكانت حكومة سميث في ذلك الوقت تحاول قمع كفاح الأغلبية من أجل السيطرة على ذلك البلد، ومن بين الآثار الكثيرة لما قامت به حكومة أيان سميث هو إن غلق الحدود عطّل بشدة تنفيذ نظام التحول الاقتصادى فى زامبيا وأهلك القسم الأعظم من تجارة البلاد (بوجتون Boughton ٢٠٠١. ٧٨٧)، وفى عامى ١٩٧٦ و ١٩٧٨، حصلت زامبيا على قرضين آخرين من صندوق النقد لأن اقتصادها الذى يعتمد بشده على صادرات النحاس الأحمر كان قد اهتز بشدة فى هذه المرة بسبب تحولات فى السعر العالمى لمعدن النحاس، وفى كل برنامج كان الصندوق يطلب من حكومة زامبيا أن تتخذ خطوات لخفض التضخم المالى ويحدث توازنا فى العجز المالى، ونجحت زامبيا فى هذين البندين وأسرع ذلك حقا فى تقديم صندوق النقد عروض معونات أخرى لزامبيا (التقييم الخارجى لصندوق النقد الدولى ١٩٩٨. ٩٥ ؛ كولاجهى , Callaghy 1990 وBoughton ٢٠٠١، ٢٩٠. ٢٩١)، ومع ذلك، تم فى الأساس تحقيق خفض قدره ٥٠٪ فى العجز المالى فى السنوات ما بين ١٩٧٦ و ١٩٧٩ وذلك بتخفيض الإنفاق المستمر فى رأس المال، وسببت تلك السياسة فى الحال حركة ارتجاعية سياسية عنيفة قضت على كل مكاسب الإصلاح (Callaghy ١٩٩٠، ٢٩٠).

وما تحقق منه صندوق النقد الدولى بسرعة هو إن خطوات الاستقرار الاقتصادى أو تثبيت الأسعار نجحت كإجراء قصير الأجل فقط، إنّ تثبيت الأسعار فى حد ذاته لم يدعم من نفسه قدرة البلاد فى سداد ديون صندوق النقد، حقا، حتى مع إن زامبيا نفذت شروط برنامجها الرئيسى، فإنّ ديونها ازدادت بشكل مزعج، وفى بداية الثمانينات لم تعد زامبيا توفى بسداد ديونها لصندوق النقد فى حينها مطلقا (Boughton ٢٠٠١، ٧٨٧)، وأوضح هذا بالنسبة لصندوق النقد الحاجة لاتخاذ إجراءات أكثر عمقا من أجل " التعديل الهيكلى "، بينما يؤكد النقاد إن قضية زامبيا فى السبعينات كانت تؤكد على التأثير الذى يصور بطريقة تهدف إلى التقليل من خطورة العوامل الخارجية – السياسية والإستراتيجية والاقتصادية.

كان نهج البنك الدولى مماثلا جدا لنهج صندوق النقد الدولى، فى علم ١٩٨١، وفى تقرير أخذ عنوانه من اسم منسقه إليوت بيرج Eliot Berg، أصدر البنك نقدا قاسيا للحكومات الإفريقية لفشلها فى تقديم حوافز للنمو الزراعى، وتثبيط الهمة نحو تشجيع القطاع الخاص، والإدارة والاستثمار الضعيف فى القطاع العام، وسعر الصرف والسياسات التجارية الضعيفة، وشدد تقرير بيرج على حاجة بلاد المنطقة "للتعديل" (البنك الدولى ١٩٨١)، ولقد عامل الكثيرون هذا النقد على إنه بيان من "الإجماع الفنى" عن ذلك الوقت، ومع ذلك فإنّ هذا الإجماع حاربه الكثيرون بشده خارج نطاق واشنطون العاصمة.

وخلق تشخيص البنك الدولى لوضع الاقتصاد الإفريقى عام ١٩٨١، عاصفة من الجدل والخلاف، وكما ذكر مؤرخون للبنك فيما بعد، "لم يحدث من قبل أن كان البنك الدولى منتقدا بشكل علنى لمثل هذا المجموعة الكبيرة من المقترضين" (كابور إت آل، ١٩٩٧، ٧١٩)، وفى اجتماع اللجنة الاقتصادية من أجل إفريقيا شهر أبريل عام ١٩٨٢، أُعلن إن التقرير " يتناقض تناقضا جوهريا مع الطموحات الإفريقية السياسية والاقتصادية والاجتماعية (اللجنة الاقتصادية من أجل إفريقيا، ١٩٨٢)، وبالطبع، يمكن للمرء أن يتوقع رد الفعل هذا من هؤلاء الذين انتقدوا بشدة فى التقرير، ومع ذلك، لم تكن الدول الإفريقية هى الوحيدة التى أكدت على إن المؤسسات الحكومية متعددة الأجناس كانت تضع اعتبارا غير كافٍ للعوامل التى كانت خارجة عن إرادتهم وسيطرتهم مثل البنود والشروط التجارية، والظروف الاقتصادية الدولية، ومشاكل الأمن المناخية والإقليمية، كما لم تكن هذه الدول هى الوحيدة التى ترفض الإجماع الذى عبر عنه تقرير بيرج، وتم التعبير عن انتقادات شديدة فى اجتماعات عام ١٩٨٢، للجنة المساعدة على التنمية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بواسطة البلاد العربية بمنظمة البلدان المصدرة للبترول، والمجتمع الاقتصادى الأوروبى، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف UNICEF).

ولم يكن القول إن الصندوق والبنك كانا يتجاهلان العوامل الخارجية أو الصدمات الخارجية المنشأ حقيقيا بشكل مطلق، لقد أقر تقرير بيرج بالعوامل المركبة من وراء السياسة الاقتصادية الحكومات مثل ارتفاع أسعار النفط، والنمو البطىء فى البلاد الصناعية، والظروف المناخية غير المواتية، والصراع المدنى والعسكرى، وسياسات الدول المانحة التى كانت تساند، بل حتى تشجع، الاستراتيجيات والمؤسسات المحلية غير الملائمة (كابور إت آل، ١٩٩٧، وهو ينوه بمذكرات البنك الدولى الداخلية، ٧١٦ – ٧١٧)، ومع ذلك لم يتم التأكيد على هذه العوامل فى وصفات التقرير العلاجية، وأقر صندوق النقد بأهمية الصدمات الخارجية المنشأ عام ١٩٦٣، عندما تم تأسيس "تسهيلات مالية تعويضية" للبلاد التى تأثرت بالتحولات الكبيرة فى أسعار السلع أو المواد الخام، لكن مثل هذه التسهيلات كانت تقدم تخفيفا قصير الأجل فقط للمشكلة، علاوة على ذلك، جعل التمويل المحدود والدعم المحدود للدول حاملى الأسهم من الصعب الاعتماد على هذا النهج فى الثمانينات.

وكان البديل لنهج الاستقرار الاقتصادى القاسى الذى تولاه صندوق النقد الدولى والبنك الدولى نهجا تدريجيا بشكل أكثر وضوحا للإصلاح كما رشحه ودافع عنه كثير من خبراء التنمية فى ذلك الوقت وخلال حقبة الثمانينات، وأصدرت اللجنة الاقتصادية من أجل إفريقيا إطار عمل إفريقى بديلاً كنقطة بداية تصورية فكرية، رغم إن هذا لم يشمل تصميمات برنامج محدد (اللجنة الاقتصادية من أجل إفريقيا، ١٩٨٩)، وصاغ فريق مستقل من الاستشاريين والمقدمين النصائح لأوغندا بديلا أكثر تحديدا، برعاية مركز أبحاث التنمية الدولية الكندى الذى تولى الدفاع عن برنامج استقرار وإصلاح اقتصادى فى الوقت الذى يحتفظ فيه بعدة عناصر أساسية فى النظام الذى مازال قائما للتخطيط والسيطرة المُتمركزة (فريق الدراسة الاقتصادية الأوغندى ١٩٨٧).

وكان فى قلب بدائل أصحاب مدرسة تنفيذ الأهداف بشكل تدريجى اهتمام وعناية بالتقليل من عدم حصانة الاقتصاديات الإفريقية وعرضتها للهجوم والانتقاد فى الأسواق العالمية، والصدمات الاقتصادية الخارجية المنشأ، واعتمادها على تصدير

سلع بدائية – فى حالة أوغندا جاءت ٩٠ ٪ من دخل صادرها من أسواق القهوة الكونية (لوكسلى Loxley ١٩٨٦).

فى تنزانيا عامى ١٩٨٠– ١٩٨١، رتب روبرت مكنامارا Robert McNamara بموافقة حكومة تنزانيا،" جماعة حكماء " من ثلاثة أشخاص لمحاولة إيجاد تسوية للخلافات وتوفيقا بين صندوق النقد وتنزانيا، وبعد القيام بعمل امتد حوالى سنة وقامت به هيئة من المغتربين والمحليين، تم إنشاء برنامج بديل للضبط والتعديل، وركز البرنامج تركيزا شديد على جانب التوسع فى التصدير والإمداد بدلا من قيود جانب الطلبات والاستيراد، وأولت الهيئة عناية كبيرة بدلالات واستنتاجات توزيع الدخل الخاص بالتعديلات الاقتصادية الكلية المطلوبة، وبقدر أكبر من الإنجازات التدريجية، وبعد ما سقناه أعلاه، نقول إنه فى النهاية رفض كل من صندوق النقد وتنزانيا هذا البرنامج (ماكدونالد وساهلى McDonald and Sahle ٢٠٠٢).

وقبعت صادرات السلع أو المواد الخام فى جوهر المشكلة بالنسبة للكثير من الاقتصاديات النامية ذات الدخل المنخفض، ووضع اعتمادها على تصدير السلع أو المواد الخام فخا اقتصاديا خبيثا، وذلك لثلاثة أسباب، أولا: كان السماح بدخول أسواق السلع أو المواد الخام (وما يزال) فى قبضة الدول الصناعية التى تتحكم فيه بشدة، وبدلا من فتح أسواقها، كانت تُوظّف سياسات مشددة باستخدام قدرتهم على التصرف أو اتخاذ قرارات طبقا لتعقلهم وحذرهم، ثانيا، إنّ سعر السلع أو المواد الخام وطلب الأسواق لها فى تدهور طويل الأجل، الأمر الذى يعنى إنه حتى لو خفّت قابلية التطاير فى الأسعار العالمية للأسعار، يظل مطلوبا مع هذا استراتيجية بديلة طويلة المدى، وأخيرا، فإنّ احتمالات الدول الفقيرة فى النضال من أجل تحقيق إستراتيجية أطول مدى للابتعاد عن السلع أو المواد الخام والدخول فى السلع شبه المعالجة أثناء الصنع بسلسة من العمليات المتعاقبة والسلع المعالجة كاملا بهذه السلسة من العمليات المتعاقبة تعترضها الدول الصناعية التى تضع حواجز يزداد ارتفاعها باستمرار أمام هذه السلع، فتقذف بفاعلية بسلم التنمية بعيدا عن أى بلاد

تحاول أن تصعده: أظهرت دراسة عام ١٩٨٨، حول مؤتمر الأمم المتحدة عن التجارة والتنمية (UNCTAD) إن الدول الصناعية كانت تخصص ضعف مستوى الحواجز التى لا تخضع للتعريفة الجمركية للسلع المُصنعة القادمة من الدول النامية مقارنة بما كانوا يطبقونه على تجارة السلع المصنعة مع بعضهم البعض (UNCTAD ١٩٩٨ وتشاكرافارثى Chakravarthi ١٩٨٩).

إنّ الاقتراب من الأزمة الإفريقية فى الثمانينات بشكل بديل يريد منا أن ندرك إن كل الاقتصاديات الصغيرة والتى تدر دخلا منخفضا كانت تتلقى صدمات عنيفة من عوامل لا تستطيع السيطرة عليها، بما فى ذلك تحولات فيما يخص التجارة، وفى تدفقات رأس المال، وفى الأسعار العالمية للفوائد، كانت مطالبة الاقتصاديات الصغيرة والتى تدر دخلا منخفضا بتعديل وضبط اقتصادهم الخاص بها يشبه حض ركاب قارب نجاة بالتجديف بأسرع ما يمكنهم بينما يكون الطّوف الخاص بهم أو الخشب الذى يُشدُ بعضه إلى بعض ويُركّب فى البحر فى منتصف المحيط الأطلسى أثناء إعصار مصحوب ببرق ورعد وأمطار غزيرة، وبصرف النظر عن مجهود الركاب المؤثر والمثير للشفقة، فإنّه من غير المحتمل أن يصل بهم تجديفهم إلى بر الأمان، بدون نهج مترابط منطقيا مع الظروف الدولية، كان من الواضح لبعض خبراء الاقتصاد أنّ برامج "الضبط والتعديل" التى كانت البلاد الإفريقية تُكْره على قبولها (بالخداع) فى وقت ما فى الماضى لم تكن يُكتب لها النجاح، كانت المغالطة فى نهج صندوق النقد والبنك الدولى، كما عبّر عنها تونى كليك Tony Killick عام ١٩٩٠، هى أن "الضبط أو التعديل" جاء عليه الوقت الذى كان يُنظر إليه فى المقام الأول على إنه شىء تتعهد بتنفيذه البلاد التى بها عجز مالى، مع عدم وجود ضغط مساو ومتكافئ لما تقوم به البلاد التى بها فائض مالى." (Killick ١٩٨٩، ١٩٩٠).

وكانت المشكلة مضاعفة بالنسبة لهيئة العاملين بالصندوق أو البنك، حتى وإن كانوا يتعاطفون مع هذا النهج، كان النهج المختلف يتطلب موارد لم يكن يبدو أنّها متاحة؛ كما أنّها كانت عكس الميول الأيديولوجية لأقوى الدول حاملة الأسهم لديهما،

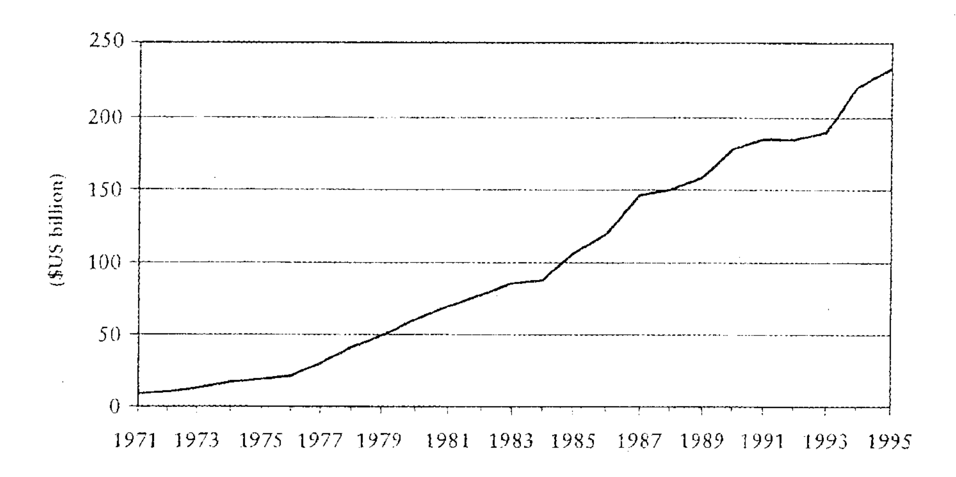
كان دعم ونفوذ الدول حاملة أكبر الأسهم فى المؤسستين معلما خطيرا وعرضة للانتقاد خلال عملهما فى إفريقيا فى بداية الثمانينات، أما وقد قدمت الدول الصناعية قروضا للدول الإفريقية خلال الستينات والسبعينات بسبب مجموعة منوعة من الأسباب الإستراتيجية الطبيعية، ولأسباب أمور حدثت بعد فترة الاستعمار، ولأسباب اقتصادية، وأخرى سياسية محلية، وجدت الدول الصناعية أنفسها لها علاقات مع الدول التى تعتمد على المساعدة والتى لم تستطع سداد حتى القروض التى تُقدَّم بشروط سمحة أكثر بكثير من قروض السوق، اتجهت هذه الدول إلى صندوق النقد والبنك الدولى طلبا للمساعدة فزاد نشاطهما كما ينبغى فى إفريقيا.

وعكست قروض الصندوق والبنك فى الثمانينات وجود تقييدات جديدة صارمة ومتشددة: أزمة وضغط فى الموارد حيث تجاوب أعضاء البلاد الصناعية مع الانكماش الاقتصادى العام؛ رخصة أيديولوجية جديدة فُرضت بسرعة شديدة وبالإكراه على كلتا المؤسستين عندما تسلمت إدارة ريجان الحكم (بوتون Boughton ٢٠٠١، وكابور إت آل.Kapur et al ١٩٩٧)، ومقابلة مع المدير التنفيذى الأمريكى السابق فى صندوق النقد تشارلز دالارا Charles Dallara ١٩٩٥، كانت هذه التقييدات تعنى إنه كان من السهل أكثر على الصندوق والبنك أن يطلبا ربط الحزام من البلاد المقترضة منهما خيراً من أن يستخلصوا موارد أكثر من أعضاء الدول الصناعية، أو حقا حتى من تعاونهما فى التناسق الاقتصادى الكلى، علاوة على ذلك، كان إعادة فرض هذا النهج هو حقيقة إنه عندما أصبحت المؤسستان متورطتين أكثر فى إقراض إفريقيا، أصبحت أولوياتهما هى ضمان الالتزام بالجداول الزمنية لسداد القروض قصيرة الأجل وبالتالى ضمان مواردهما الخاصة.

إنجاز البعثة فى الثمانينات

بنهاية حقبة الثمانينات كان كل من الصندوق والبنك قد دعما عملهما فى إفريقيا بمواد هامة وموارد ذهنية فكرية، وقاما بتنسيق علاقات المنطقة مع الدائنين وذلك بوضع الشروط التى كان المدينون يحتاجون تنفيذها كى يستمروا فى الاقتراض، ليس

فقط من المؤسستين في حد ذاتهما، ولكن من كل الدول المانحة أيضا، وقد أعطى هذا الوضع المؤسستين الماليتين الدوليتين قدرة كبيرة على المساومة لأن الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى كانت قد أصبحت مدينة بمبالغ طائلة خلال ذلك العقد من الزمان، وكما سنوضح فى الرسوم البيانية أدناه، فإنّ الدين الكلى الذى كان على بلاد القارة تضاعف بين عامى ١٩٧٩و ١٩٨٥، ثم تضاعف مرة أخرى فى بدايات التسعينات، وارتفعت قيمة ديون القارة الخارجية كجزء من إجمالى الناتج القومى (GNP) من حوالى ٢٥٪ عام ١٩٨٠، إلى ما هو أكثر من ٨٠ ٪ عام ١٩٩٤، وعندما أصبح الصندوق والبنك مشتركين فى العمل فى إفريقيا بشكل أكبر، أصبحت الدول المدينة تستخدم ديونا ثنائية من مؤسسات مانحة قائمة بذاتها لسداد قروض الصندوق والبنك اللذين كانا بالضرورة "دائنيهم المفضلين"، وكانت النتيجة لذلك خلق تدفقات عكسية للأموال إلى صندوق النقد " انظر الشكل ٦,٣ أدناه) وخلق ضغط سياسى قوى من أجل إحداث تغيير فى إستراتيجية الدين.

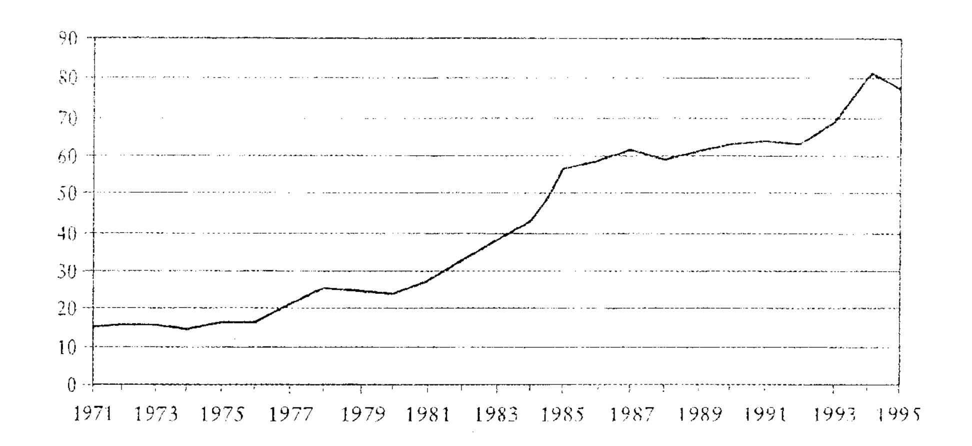


الشكل (٦-١) الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى، لإجمالى الدين، ١٩٧١- ١٩٩٥

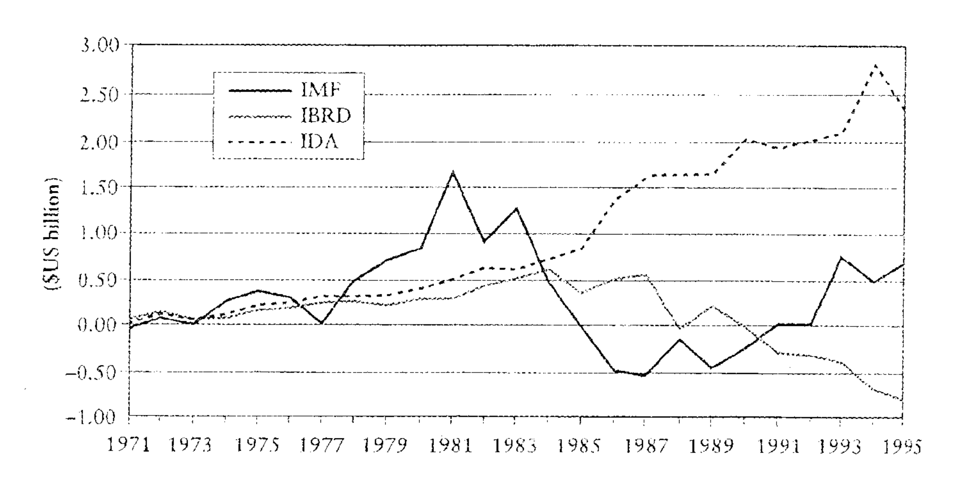
كان صندوق النقد أهم عامل في إعادة جدولة الدين الإفريقي، كان على أي دولة تحتاج لإعادة جدولة ديونها للحكومات أن تعقد صفقة مع صندوق النقد ثم تُقدّم نفسها "لنادي باريس" كي يتم التفاوض حول جدول جديد لسداد الدين، كان نادي باريس (وما يزال) منتدى للنقاش يمكن للحكومات الدائنة أن تشترك في مواجهة الدول المدينة كل على حدة وتطالب بتنازلات يحددها صندوق النقد، وكان المشاركون في هذه العملية يصفونها بأنّها "مسلك عائق معقد بشكل متعمد، ومليء بالمغالطة واللجوء إلى الحيل (جيمس ١٩٩٦، ٥٢٣)، وبأنّها بالضرورة "مسألة بغيضة" (ريفيل Rieffel ١٩٨٥، ١٥).

أدّت إعادة الجدولة التي تمت في الثمانينات إلى زيادة هائلة في عبء ديون الدول الإفريقية، وعندما تم تأجيل مبالغ خدمات الدين زادت الديون المستحقة حيث تم إضافة التزامات خدمة الدين لمبلغ التأمين الإجمالي، وفي الوقت الذي قبع صندوق النقد في قلب عملية إعادة الجدولة، حاول البنك الدولي تنسيق الدول المانحة بشكل عام أكثر من خلال اجتماعات مجموعات استشارية للدول المانحة على أساس بلد يليها بلد آخر، وعلى قطاعات محددة، ويوصف هذا فيما بعد على إنه مهمة لا شكران عليها (كابور إت آل، ١٩٩٧، ٧٣٩) لكنّه اشتمل عام ١٩٨٨، على إنشاء "برنامج المساعدة الخاصة لإفريقيا" الذي كان من المفترض أن يقوم بدور نقطة الارتكاز لتنسيق حصة ميزان المدفوعات للمساعدة الخارجية للدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى مع كل الدول المانحة البارزة.

والدور الثاني الذي لعبه صندوق النقد والبنك الدولي فيما يتصل بإفريقيا هو دور المقرضين للدول الإفريقية الغارقة في الديون، لكنّ دول صندوق النقد –



الشكل (٦-٢) إجمالى ديون الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى بالنسبة لإجمالى الناتج القومى (GNP)، ١٩٧١- ١٩٩٥



المصدر: البنك الدولى، جداول الديون لعالمية

الشكل (٦-٣) الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى، صافى تدفقات الإقراض من المؤسسات الدولية ١٩٩١ - ١٩٩٥

جعلت الموارد التي كانت المؤسستان ترغب في إقراضها لإفريقيا محدودة للغاية.

وفي مارس ١٩٨٦، تم إنشاء " التسهيلات التمويلية للتصحيح (SAF) في صندوق النقد الدولي بمبلغ ٣,٢ بليون دولار لتقديم قروض لأفقر البلاد (تُحدّد كدول مرغوب في مساعدتها من المؤسسة الدولية للتنمية التابعة للبنك الدولي) التي تواجه مشاكل في ميزان المدفوعات، وعلى أي حال، فبعد معارضة قوية من جانب الولايات المتحدة للمال المنقول أو للمال المُقترض بفائدة منخفضة تم تمويل هذه التسهيلات بشكل ضئيل من سداد لقروض سابقة إلى أموال ائتمان صندوق النقد الدولي،مرفقة بشروط قاسية تُرفق خصيصا بعقودها (بوتون Boughton ٢٠٠١، ٦٤٦).

وحدثت محاولة ثانية لزيادة صندوق النقد من إقراضه للبلاد في أواخر عام ١٩٨٧، عند إنشاء "التسهيلات التمويلية للتصحيح الهيكلي المُعزز" التي كان لها تمويل أكبر وقدمت إطار عمل لدعم أطول في مدته (صندوق النقد، ١٩٨٨، ١٢٠)، ومرة أخرى، على أي حال، كانت الولايات المتحدة غير راغبة للغاية للمشاركة في تسهيلات جديدة، وأكدت الإدارة الأمريكية أنها كانت تحتاج أن تركز على ضمان تخصيصات أو استملاكات للمؤسسة الدولية للتنمية (IDA) من الكونجرس ورفضت تشجيع بيع بعض من المخزون الذهبي لصندوق النقد كي تمول التسهيلات الجديدة (وكانت موافقة الولايات المتحدة شرطا ضروريا لأنّ مثل هذا البيع كان يتطلب ٨٥٪ من إجمالي قوة التصويت على مجلس إدارة صندوق النقد)، وفي النهاية قامت الولايات المتحدة بمساهمة متواضعة للغاية قدرها حوالي ٤٪ من إجمالي التزامات " منحة التسهيل التمويلي المعزز للتصحيح الهيكلي Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) وترك لصندوق النقد إنشاء أموال ائتمان يتم التفاوض بشأنها

مع مساهمات خاصة من بلاد أخرى أصبحت اليابان أكبر مساهمة من بينهم حتى ذلك الوقت.

وعظّمت منحة التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى من قدرة صندوق النقد على المساومة مع إفريقيا، وربطت القروض المطلوبة بشدة بالشروط المرفقة بعيدة المدى ذات المستوى العالى بشكل خاص التى تغطى تغيرات سياسة متوسطة الأجل وإدارة نقدية ومالية قصيرة الأجل، وكانت شرطا أو مطلبا أساسيا للقروض المقدمة من جميع الدول المانحة الثنائية الأخرى ومن برامج تمويل دولية أخرى، وهكذا كانت شروط صندوق النقد الدولى "فى القمة الهرمية لشروط المانحين" ليس بسبب مقدار الموارد التى حوّلها صندوق النقد ولكن لأنّ الصندوق كان المُنسق القيادى لهذا ("التقييم الخارجى لصندوق النقد" ١٩٩٨، ٢٦).

كان دور البنك الدولى فى عملية التعديل أو الإصلاح دورا متمما لدور صندوق النقد، كان برنامج البنك هو إعادة تشكيل دور الدولة وزيادة دور الأسواق والقطاع الخاص فى اقتصاديات الدول الإفريقية، ومع ذلك، فإنّ البنك من الناحية العملية سرعان ما وجد إن أهدافه التى يمكن تحقيقها أكثر من غيرها هى تحرير السياسات التجارية و تخفيض قيمة أسعار الصرف المبالغ فى ارتفاع قيمتها، كانت هذه الأهداف أسهل فى تحقيقها بكثير عن الإصلاح التأسيسى الأعمق داخل نطاق البلاد المقترضة؛ علاوة على ذلك، كان تحرر التجارة وإصلاح حال العملة من المتطلبات الرئيسية كى تقوم منحة التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى (ESAF) بتقديم القروض، وفى نطاق إطار العمل هذا، زاد البنك الدولى من تقديم القروض لإفريقيا فى الثمانينات من خلال ذراع "المؤسسة الدولية للتنمية" التابع للبنك (انظر الشكل ٦,٣ أعلاه) كما ضاعف من إجمالى استثماراته أو حصصه فى مغامراته التجارية

فى القارة، وخلال بدايات الثمانينات، وصل البنك الدولى لنشر أكبر نصيب من هيئة العاملين ومن موارد الميزانية للدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى فى إفريقيا: ثلث مواردها من هيئة العاملين فى الأقاليم، ونسبة مئوية متزايدة من وقت إجراء الأبحاث التى تصدر تقارير متعددة خاصة عن تلك الأقاليم، وطرح فيض من المبادرات والبرامج الخاصة (كابور إت آل، ١٩٩٧، ٧٣١ - ٧٢)، وازداد إقراض البنك الدولى لإفريقيا من خلال المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) من أقل من الربع من عام ١٩٧٧ إلى ١٩٧٩، إلى حوالى نصف المؤسسة الدولية للتنمية من ١٩٨٨ إلى ١٩٩٠، ثم ازداد أكثر من ذلك عن طريق " تسهيلات خاصة لإفريقيا " أُنشئت فى يناير ١٩٨٥، وتأسست فى المقام الأول على مساهمات قدمتها فرنسا، وإيطاليا، وهولندا، وألمانيا، واليابان والمملكة المتحدة، وتحويل من صافى دخل البنك الدولى (كابور إت آل، ١٩٩٧، ٧٣٣)، وكانت الكثير من القروض التى قدمها البنك الدولى تهدف إلى إحداث إصلاحات فى السياسة الاقتصادية فيما بين الأعضاء الأفارقة المقترضين، ومن الواضح إنه كان مطلوب ما هو أكثر من الحوافز المالية كى تصبح هناك فاعلية لهذا الدور.

وكان هناك دور ثالث لعبه صندوق النقد والبنك الدولى فى إفريقيا فى الثمانينات، وكان أكثر الأدوار إثارة للنزاع، وهو محاولاتهما المشتركة بإقناع الدول الإفريقية بإجراء إصلاحات اقتصادية محددة، وقد منحهما دورهما فى تنسيق المساعدات والإقراض للبلاد الإفريقية بعض القوة و عملهم فى إفريقيا القدرة على المساومة، ومع ذلك، وكما رأينا ما حدث فى المكسيك وروسيا وحللنا ذلك فى الأبواب السابقة من هذا الكتاب، فإنّ صندوق النقد والبنك الدولى يعتمدان على صانعى السياسة المؤيدين والمتعاطفين معهما فى إحداث التغيير فى السياسة، ويحتاج

المتحاورون معهم أن يكونوا مهتمين ومتحمسين لملاحقة وتعقب السياسات التى يقدمها صندوق النقد والبنك الدولى من إرشادات ونصائح، علاوة على ذلك، فإنهما لابد أن يتخذا موقعا داخل نطاق تنظيمات تابعة لمؤسسات حكومية، الأمر الذى يسمح لهما بتنفيذ مثل هذه الخطوات والإجراءات، وحاول الصندوق والبنك تشكيل السياسة الاقتصادية فى إفريقيا فيما اعتقدا إنه سياق سياسى معاد - كانا ضعيفين إلى حد ما، وتاها وسط منطقة أجنبية غريبة، وعلى النقيض من هذا، كان النقاد يرون أنهما ذواتا قوة ونفوذ جبار، كما أنهما مؤسستان متكبرتان ومتغطرستان ويتعاميان ويسدان آذانهما عن المطالب والتقييدات السياسية حتى عن أكبر صناع السياسة من ذوى النوايا الطيبة، بالتالى كم كان مدى قوتهما وتأثيرهما؟

وتوضح قضية السنغال - وهو من البلاد الإفريقية الرئيسية التى كانت تتلقى المعونات لكل فرد فيه بدءا من عام ١٩٨٠حتى عام ١٩٨٧- الطريقة التى كانت ترتبط وتتشابك بها السياسة والاقتصاد والشروط المرفقة بعقود الإقراض، فى أواخر السبعينات جلبت الأزمة الاقتصادية والتدهور فى الدخل الحكومى من صادرات الفول السودانى التى كانت السنغال تعتمد عليه رجل الإصلاح أبو ضيوف للسلطة، كرئيس للوزراء أولا ثم كرئيس جمهورية (مبودجى Mbodji ١٩٩١)، وقام أبو ضيوف فى أول هبّة له فى الإصلاح بطرح برنامج تعديل وإصلاح مع البنك الدولى يدعمه قرض قدره ٦٠ مليون دولار للإصلاح الهيكلى تمت الموافقة عليه فى ١٨ ديسمبر ١٩٨٠، (البنك الدولى ٢٠٠٤ (a) وقرض آخر من برنامج التسهيلات المُوسّع لصندوق النقد ". IEFF وحمل قرض صندوق النقد شروطا قاسية تتطلب من الحكومة أن تخفض العجز فى الحساب الجارى لأكثر من النصف، وأن تضاعف تقريبا من صافى حساب التوفير العام قبل نهاية عام ١٩٨٥، وأن تزيد الاستثمار الكلى من ١٦٪ عام ١٩٨١ إلى ١٨ ٪ عام ١٩٨٥، وتحقيق معدل نمو سنوى قدره ٤ ٪ فى إجمالى النتاج الداخلى GDP (البنك الدولى ١٩٨٩ ,e كا وفان دى والى Ka and Van de Walle ١٩٩٤، ٣٠٩).

وبسرعة حدثت مصاعب ومشاكل للقرضين متعددى الجنسيات، أثّر الطقس السيئ فى الصادرات واستلزم ذلك استيراد قدرا أكبر من المواد الغذائية، وأصبح الدين العام أعلى مما كان مسموحا به فى الأصل، وانخفضت واردات الحكومة بالفعل من ١٩٨١ إلى ١٩٨٤، (كا وفان دى والى ١٩٩٤، ٣١١)، وأُوقف قرض صندوق النقد فى يناير ١٩٨١، وحل محله ترتيب بديل مدته سنة واحدة، وألغى البنك الدولى الدفعة الثانية لقرض الإصلاح الهيكلى بسبب عدم الإذعان لشروط العقد، بالنسبة لحكومة تواجه انخفاضا حادا فى سعر تصدير الفول السودانى وفى تكدس الديون نتيجة للاستعدادات للانتخابات، كانت الأمور تزداد صعوبة لدعم إصلاحات لا تخص عامة الشعب وتحدث انكماشا فى النشاط الاقتصادى (لانديل – ميلزو نجو Landell Mills and Ngo ١٩٩١، ٤٨ ؛ مبودجى Mbodji ١٩٩١، ٢٥-١٢٤)، وقد أظهر هذا لبعض المحللين بوضوح إن القاعدة السياسية لضيوف كانت ضيقة جدا وأنّها تدير موارد البلاد الصناعية من خلال خبراء فنيين لديهم أرضية ومعلومات غير كافية عن الأحزاب السياسية، والعمليات والإجراءات السياسية و السياسة الانتخابية فى السنغال – وهذا تقييد بدأ يتغير بسرعة بعد ذلك (كا وفان دى والى ١٩٩٤).

وبدأ ضيوف يُوحّد ويعزز سلطته السياسية بسرعة عقب انتخابات السنغال عام ١٩٨٣، تخلص الرجل من منصب رئيس الوزراء، وقيد من سلطة المجلس القومى، وعزز هذا بقوة من مركزة كرئيس للجمهورية، وبدأ يُدخل أيضا نوعا جديدا من الخبراء الفنيين فى مراكز سلطة فى كل الوزارات، ودعّم بذلك قدرة الحكومة ونظمها لتتفاوض مع المعونة الخارجية ومؤسسات الدول التى تقدم القروض وتباشر سياسات اقتصادية جديدة. وكان مامودو تورى Mamoudo Toure من بين سلالة المسئولين الجدد، وهو مسئول سابق فى صندوق النقد الدولى، وكان عليه أن يقود جهود الإصلاح الهيكلى فى السنغال بدءا من عام ١٩٨٥:

وفى منتصف عام ١٩٨٤، نعمت السنغال بحصولها على ثلاثة قروض جديدة تمت الموافقة عليها من البنك الدولى وعلى قرض جديد أيضا من الصندوق النقد الدولى (صندوق النقد - السنغال ٢٠٠٤، البنك الدولى ٢٠٠٤)، وباشرت الحكومة العمل فى برنامج للإصلاح الاقتصادى تمت الموافقة عليه فى ديسمبر ١٩٨٤، فى اجتماع مجموعة استشارية نظمها البنك الدولى (لاندل - ميلز ونجو Landell Mills and Ngo ١٩٩١، ٤٨)، وعقب ذلك تم تخفيض الإنفاق الحكومى بشكل كبير، وتم التحكم فى الاعتماد والتسليف وتم تخفيض العجز فى الحساب الجارى والحساب المالى الخاص بالميزانية، ولأن السنغال كافحت مع سعر صرف ثابت داخل نطاق منطقة الفرنك المستعمل فى ١٤ دولة إفريقية (CFA)، ويتأرجح سعره مقابل الدولار، فإنّ هذا السعر اعتمد بشدة على تدفقات المعونات الأجنبية فى السنوات ما بين ١٩٨٠ إلى ١٩٨٧، وكانت تلك المساعدات تزداد بنسبة حوالى ١٨٪ سنويا، وجعلت إجمالى ما تحصل عليه بهذا الشكل يبلغ حوالى خمس إجمالى النتاج الداخلى .GDP، وتم التنسيق ما بين القدر الكبير من هذه المعونة وما يقدمه كل من صندوق النقد والبنك من قروض، مما دعّم أكثر من النفوذ والفعالية المتوقعة للمؤسستين.

وقبل نهاية ١٩٨٧، واجه جدول أعمال الإصلاح الخاص برئيس البلاد معارضة قوية، ومع أن مركز السنغال المالى العام كان قد تحسن فى ذلك الوقت، كما سجل خبراء الاقتصاد فى البنك الدولى قائلين "تم إنجاز الجزء الأكبر من البرنامج من خلال احتواء الإنفاق والاعتماد على الدخول الاستثنائية التى جمعتها السنغال من النفط وواردات الأرز"، (لانديل - ميلز ونجو ١٩٩١، ٥٠)، وفى الحال أدى التقشف والاستقطاعات فى الإنفاق الحكومى إلى مقاطعة الطلاب للدراسة، وإغلاق المدارس، وإضرابات، ومعارضة الاتحادات للحكومة. وعقب انتخابات ١٩٨٨، أعلنت الحكومة حالة الطوارئ بعدما خرج معارضو الحكومة فى إضرابات عنيفة، وحتى لو حدث أن استعادت الحكومة النظام، كانت المظاهرات الشعبية ضد الإصلاح تستمر، وفى ربيع ١٩٨٩،

أخذت أحداث الشغب والإخلال بالأمن بعدا عرقيا وتفاقمت حالات التوتر مع موريتانيا البلد المجاورة للسنغال فى شوارع داكار وأجبروا أصحاب المحلات من أهالى موريتانيا على الخروج من محلاتهم.

كان صندوق النقد والبنك الدولى قد نجحا فى دعم الحكومة لتتولى تحقيق الاستقرار الاقتصادى، لكن الإصلاحات طويلة الأجل بدا عليها بسرعة أنّها بعيدة المنال، لقد ترك أبرز الخبراء الفنيين المسئولين عن التكيف والإصلاح الهيكلى وهما ممودو تورى والشيخ حميدو كين Mamoudou Toure and Cheikh Hamidou Kane الحكومة فى مارس ١٩٩٨، وفى نفس الوقت، تم نقض سياسات الإصلاح الهيكلى الرئيسية لمواجهة الحاجة لدعم التأييد السياسى والنقص فى الدخل الحكومى، على سبيل المثال، ألغت الحكومة التعريفات التجارية الوقائية كجزء رئيسى لسياسة صناعية جديدة ناجحة نسبيا (بون Boone ١٩٩١)، وقبل نهاية ١٩٨٨، أخذت السياسة اتجاها عكسيا لأنّ الحكومة احتاجت الدخل الذى كانت تدره التعريفات، وحاول عدد قليل من أصحاب المشاريع الكبيرة ذات النفوذ القوى التأثير على المسئولين الحكوميين لوقف هذا التيار(كا وفان دى والى Ka and Van de Walle ١٩٩٤)، وبينما يتهم المعلقون الخارجيون صندوق النقد والبنك الدولى والبلاد المانحة بأنهما فرضا شروطا تفصيلية وغزيرة أكثر من اللازم بحيث يصعب وضعها موضع التنفيذ، ونادرا جدا ما يتم فرضها (كا وفان دى والى ,١٩٩٤ ٣٢٩)، ويؤكد نقاد سنغاليون للتكيف والإصلاح الهيكلى فى ذلك البلد أنّها فرضت تكاليف غير مدعومة وغير مقبولة على الصحة والأمور الصحية والتعليم ومعرفة القراءة والكتابة (ندیایا Ndiaya ٢٠٠٣).

وكان صندوق النقد والبنك الدولى قد نعما ببعض الشروط المسبقة الأساسية من أجل نجاحهما، كان لديهما حوافز يقدمانها للسنغال وللمحاورين المؤيدين المتعاطفين داخل نطاق الحكومة التى يعملان معها، وكانا قد أظهرا أنفسهما على أنهما قادران

على تعليق القروض وإلغائها، وتأجيلها عندما لا يتم تنفيذ الشروط المرفقة بالعقود، لكنه بعد المرحلة الأولى من مراحل الاستقرار الاقتصادى والتكيف والإصلاح الهيكلى، بدا إن إحداث إصلاحات أخرى على أرض الواقع أمر مستحيل، وعند استعادة الأحداث الماضية والتأمل فيها، فإنّ إلقاء نظرة عامة أو شاملة على الافتراضات التى تؤيد الإصلاح بالشواهد ودلائل تأثيرها تجعل نتائجها لا تثير الدهشة.

خلال الثمانينات، كان تبرير صندوق النقد والبنك الدولى لبرامجهما فى السنغال هو إنه إذا حدث أن شرعت الحكومة فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى ومرحلة أولى من مراحل التكيف والإصلاح، كان بإمكانها تحقيق نمو سنوى معدله ٣,٨ بالمائة. وكان التنبؤ بحدوث ذلك مبنيا على بعض المقدمات المنطقية الاستثنائية، على سبيل المثال، كان من المفترض أن ينتج عن التحرر فى الزراعة والصناعة " رد فعل إمداد عاجل "، بمعنى آخر، كان يمكن أن يزيد المزارعون من إنتاجهم تجاوبا منهم مع حرية السوق الزائدة، وبالمثل، كان المفروض أن يتم التوسع فى الصناعة عندما جذبت الخصخصة والتحرر الاقتصادى ائتمانا جديدا وسمحا بنجاح وازدهار قطاعات تصدير جديدة، ومما لا يدعو للدهشة إن السياسات الجديدة (وقد توفر لديها كل الحالات الأخرى للاستقرار الاقتصادى والإصلاح الهيكلى) كانت ستستغرق وقتا أطول بكثير لتحدث التغير المطلوب، وكانت هناك فى السنغال عوامل فنية وبيئية جنبا إلى جنب مع تأرجحات واسعة فى أسعار السوق العالمية للصادرات وأسعار دولية منخفضة للفول السودانى منعت التوسع فى إنتاج الأطعمة والتوسع فى الصادرات (لانديل-ميلز ونجرو ١٩٩١، ٥٢)، وفيما يتعلق بالصناعة، كان إنشاء نشاط القطاع الخاص الجديد والاستثمار المتزايد يتطلب على أقل تقدير نظاما بنكيا أكثر تطورا، وبوجه عام أكثر، وبنص كلام أحد العلماء والباحثين الذى كان يدرس دلائل وشواهد فى صناعة المنسوجات، "لم تقدم برامج السنغال للإصلاح الهيكلى أى وسائل قابلة للتطبيق أو مقبولة من الناحية السياسية لإعادة هيكلة صناعة النسيج الموجودة حاليا" (بون ١٩٩١،١٤٦)، ماذا يريد فشل تنبؤات صندوق النقد والبنك الدولى أن ينقله لنا ؟

رغم محاصرة موارد صندوق النقد والبنك الدولي وتضييق الخناق عليهما، فإنهما قررا أن يلعبا دورا في عدد كبير من البلاد في شتى أنحاء العالم، وكان لهما أسبابهما الخاصة بهما لتبني وصفات علاجية لسياستهما تلقي عبء المسئولية على المقترضين من الدول النامية كي يعدلوا ويصلحوا من أحوالهم الاقتصادية ويظلوا سائرين على هذا النهج حتى في غياب أي مؤشر أو دليل على أي نمو اقتصادي، كان على شروطهما المرفقة بعقود القروض أن تفرض مقدمة منطقية على تنبؤهما بحدوث نمو اقتصادي، وإلا فإنهما سيعتبران بوضوح أنهما يحاولان إقناع المرضى بتناول دواء يضر بصحتهم، وفي نفس الوقت فما كان صندوق النقد ولا البنك الدولي يمكنهما تقديم القروض أو يحفزا البلاد على الاقتراض الذي يمول النمو بشكل مباشر - بما في ذلك الاستثمار، علاوة على ذلك، كان على الصندوق والبنك أن يتأكدا أن تقوم الدول المقترضة بسداد ديون القروض السابقة، ووضع هذا أسبقية ملحّة ومُتشددة على الاستقرار الاقتصادي لتلك الدول.

وقد ضخم عجز السنغال عن تخفيض قيمة عملتها من النتائج القاسية المؤلمة للإصلاح، فقد حوصرت السنغال داخل نطاق ترتيبات منطقة الفرنك المستعمل في ١٤ دولة إفريقية (CFA) باعتبارها عضوا في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لدول غرب إفريقيا، وترك هذا الحكومة من حيث الجوهر وأمامها أداتان حقيقيتان فقط للإصلاح: خفض الإنفاق الحكومي، والسيطرة على الصادرات والواردات، وقد جعلت المغالاة في سعر الفرنك الإفريقي (CFA) الأداة الأخيرة صعبة للغاية.

لماذا وافق الصندوق الدولي (والبنك الدولي) على العملة السنغالية ودعما ترتيباتها ؟ طبقا للاصطلاحات الاقتصادية، فإنّ سعر الصرف الثابت على الدوام والمضمون خارجيا والمقرون ببنك مركزي دولي ينبغي أن يعزز انخفاض التضخم المالي ويشجع التوفير والاستثمار والنمو، وقد درس العديد من خبراء الاقتصاد في الصندوق والبنك هذه الفوائد وراجعوا حساباتها (بهاتيا Bhatia ١٩٨٥ ، وديفارجان

ودى ميلو Devarjan and de Melo ١٩٨٧)، والبدوى ومجد Elbadawi and Majd ١٩٩٢، وبالتأكيد تم تحقيق تضخم منخفض للعملة داخل نطاق الفرنك الإفريقى ويذهب بعض العلماء إلى أبعد من ذلك و يربطون ترتيبات العملة بشكل إيجابى بالنمو الاقتصادى (ديفارجان وديميلو Devarjan and de Melo ١٩٨٧)، وجولامونت إت آل، Guillaumont et al ١٩٨٨)، ومع ذلك فإنّ هذه الدراسات تظهر أيضا إن الأعضاء لم يستفيدوا بالتساوى، فى الحقيقة فإن العائد على البلاد الأصغر مثل السنغال كان أسوأ بكثير من الأعضاء الأكبر منها (مدهورا Medhora ٢٠٠٠)، علاوة على ذلك، كانت أوضح فائدة لترتيبات العملة فى الغالب - استقرار سعر العملة - فائدة وهمية خادعة بالنسبة للسنغال حيث إن سعر الصرف الفعال الحقيقى كان أقل استقرارا عن سعر الصرف الفعال بالاسم فقط (دى ماسيدو de Macedo ١٩٨٦)، وطبقا للاصطلاحات الاقتصادية عقدت مناظرات حقيقية وكان فيها اختلافات فى الرأى (ولا تزال تعقد) بخصوص مزايا وعيوب ترتيبات عملة السنغال خلال الثمانينات.

بالنسبة لصندوق النقد والبنك الدولى كان هناك سبب سياسى آخر يعزز تأييدهما لترتيبات العملة فى السنغال، وهذا يلقى الضوء على تقييد هيكلى سبق أن ذكرناه يواجه المؤسستين خلال القيام بأعمالهما، وباعتبار السنغال كانت أحدى مستعمرات فرنسا السابقة وأكبر البلاد المستقبلة للمعونات، كانت القرارات الخاصة بها تتحكم فيها ما تفضله فرنسا من قرارات،مع عزوف دول قوية أخرى من حاملى الأسهم فى المؤسستين الدوليتين عن التدخل فيما يخص ما تدرك إنه مجال نفوذ خاص، كانت ترتيبات العملة فى السنغال فى الثمانينات جزءا من نطاق الفرنك الإفريقى (CFA) لفرنسا الذى يشمل الاتحاد الاقتصادى والنقدى لدول غرب إفريقيا واتحاد عملة بين دول وسط إفريقيا التى ضمنت لها فرنسا قابلية تحويل العملة المشتركة - الفرنك الإفريقى (CFA) مدهورا Medhora ١٩٩٢، وعرضت فرنسا بقوة تخفيض قيمة الفرنك الإفريقى وحاربت توصيات صندوق النقد والبنك الدولى فى هذا المجال.

وعلى مستوى عام أكثر من ذلك، سمح التقييد الهيكلى لمجالات خاصة للنفوذ فى بعض الأحيان لكبار حاملى الأسهم بمتابعة الأهداف الإستراتيجية الطبيعية فى سياق الحرب الباردة، وبتعزيز روابط المستعمرات السابقة، أو بدعم المصالح الاقتصادية الضيقة، وكان لهذا أحيانا عواقب فاجعة بالنسبة للنمو والتطوير، وكانت الحالات الشديدة المفرطة لهذا هى الدعم الذى قُدّم لنيكاراجوا فى ظل حكم سوموزا Somoza، والفلبين فى ظل حكم ماركوس Marcos، ولزائير فى ظل حم موبوتو Mobutu. فى هذه الحالات، لم يكن صندوق النقد ولا البنك الدولى يقدمان القروض على أسس فنية اقتصادية أو تنموية، وكانا بالأحرى يتبعان توجيهات حاملى الأسهم الكبار فى المؤسستين، وهم الذين سمحوا للدكتاتوريين بتجميع وتكديس ثروات شخصية هائلة تاركين خلفهم عبء ديون يصيب صاحبه بالعجز والشلل اضطرت هذه البلاد الفقيرة المسلوبة القوى أن تتعهد بسدادها فيما بعد (كرمارو جاياتشاندران Kremer and Jayachandran ٢٠٠٣)، وبعد ذلك، نقول إنه حتى الحالات التى لم يكن التقييد الهيكلى فيها عاملا فاصلا كانت نتائج قروض صندوق النقد والبنك الدولى لإفريقيا فى الثمانينات مُخيبة للآمال لأقصى درجة.

ببساطة لم تنجح سياسة فرض شروط تُلحق بالقروض ولا الإصلاح الهيكلى فى فترة الثمانينات، ويقدم العدد الأكبر من التقييمات التى قام بها البنك الدولى وصندوق النقد دليلا وافرا على ذلك، وإذا حاولت أن تبحث وتنقب فى دراساتهم، التى تستخدم مجموعة منوعة من الناهج أو الميثودولوجيا، فمن الصعب أن تجد أى دليل بأن الدول التى استخدمت برامج إصلاح هيكلى مع صندوق النقد والبنك المركزى كانت أفضل وضعا بأى شكل من الدول التى استخدمت تلك البرامج معهما.[1] ويؤكد النقاد إن هذا كان يرجع، جزئيا على الأقل، لوصفهما العلاجى الذى كان خاطئا ومدمرا فى حد ذاته،

---

(١) انظر الملخص الممتاز لعمل صندوق النقد من خان Khan ١٩٨٨، وما بعده فى بوتون Boughton ٢٠٠١، ومراجعة ونقد منحة التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى (ESAF) (التقييم الخارجى لصندوق النقد الدولى ١٩٩٨)، وتشمل مراجعات ونقد البنك الدولى ١٩٨٩، ((a) الإقراض للإصلاح) ؛ والبنك الدولى ١٩٨٩، ((e) الإصلاح الإفريقى)، والبنك الدولى ١٩٨٩،((f) الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى).

هل كان الوصف العلاجى خاطئا؟

أكد محللون مستقلون إن صندوق النقد والبنك الدولى أساءا تشخيص المشكلة فى اقتصاد كل بلد إفريقى فى الثمانينات، وقدما تنبؤات غير مناسبة لعلاج المشاكل وطبّقا شروط السياسة الخاطئة، وبعيدا عن تسهيل التعديلات والإصلاح الضرورى، فإنّ الشروط المرفقة بعقود القروض التى دفعت بها المؤسستان الماليتان الدوليتان ساقت البلاد المقترضة إلى حلقة مفرغة من الركود الاقتصادى والفقر المالى.

والذى كانت تحتاجه تلك البلاد من أجل إصلاح هيكلى فعال هو دعم وتعزيز فى الادخار الوطنى المنخفض حتى تتمكن من تمويل الاستثمارات اللازمة للتغير والنمو الهيكلى، وكان هذا يتطلب الزيادة فى استيراد المواد الخام وقطع الغيار، الأمر الذى كان يستلزم وجود تحويلات مالية خارجية، ولكى تنجح التعديلات والإصلاحات الهيكلية، كان الأمر يحتاج لدعم سياسى وإحساس بالثقة ومؤازرة وطول بقاء للسياسات المتّبعة. أما الأمر المضاد والمعكوس، " الضغط على الاستيراد " أو ظاهرة " خنق الاستيراد " فقد نتج عنها عدم الاستفادة الجادة الكاملة أو الواجبة للقدرات الموجودة (وذلك بسبب النقص الشديد فى المدخلات والمعلومات)، وليس مجرد بسبب قدرة محدودة على الاستثمار بغرض التوسع فيه.

وبدلا من ذلك، تم فرض مجموعة من أهداف الإصلاح الهيكلى على يد صندوق النقد والبنك الدولى فى سياق جدولة سداد الديون الملزمة الشاقة بشكل متزايد، لقد تم خلق حلقة مفرغة، ولم تكن الحكومات التى أُجبرت على الوفاء بسداد مستحقات الديون الضخمة تملك موارد التحويل الخارجى لتمويل الواردات، ولم يكن فى الإمكان زيادة الصادرات دون واردات ضرورية، وكان هذا بالتالى مدعاة إضافية لتقليص القدرة على شراء الواردات، وكان النقد المطلوب كل فترة زمنية لسداد فوائد وأصل الدين يتطلب أيضا مُدّخرات وطنية مطلوبة لاستثمار وصيانة أسهم رأس المال

(كيليك Killick ١٩٨٩) تحسب حوالى ٢٥-٣٠ ٪ من المدخرات الوطنية تم استهلاكها فى سداد الديون). لقد ازداد النقص فى الاستثمار وازدادت خطورته وحدته بسبب عوامل الشك والريبة التى أثارها "تراكم الديون" الذى أعاق الاستثمار أكثر وأكثر وحوّل اتجاه الحكومة بعيدا عن المشاكل طويلة الأجل الخاصة بالإصلاح الهيكلى (كيليك ١٩٨٩، ١٩٩٠)، وكانت النتيجة تجميدا تدريجيا للنظام الاقتصادى بدلا من السماح باستمرار إعادة الهيكلة التى كانت ستحدث النمو الاقتصادى.

وقام مجموعة من خبراء الاقتصاد كلفها مجلس إدارة الصندوق عام ١٩٩٦، بتحليل تأثير الشروط المرفقة بعقود القروض التى كان صندوق النقد يرفقها بها بشكل دقيق (والتى اعتمد عليها البنك الدولى فى إرفاق شروط للقروض مماثلة لها)، وكان ملخص التعليمات التى كلفوا بها هو تحليل أبعد تلك الشروط التى يطبقها الصندوق مدى وأعلاها مستوى - منحة التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى، أو ESAF أما وقد تم تصميم ESAF بغرض تحويل التمويل المقدم بتنازلات للبلاد ذات الدخل المنخفض، فإنّه كان يتطلب تغيرات فى السياسة متوسطة الأجل فى اقتصاد البلاد علاوة على أهداف إدارة مالية متعلقة بالعملة وخاصة بخزانة الدولة تكون أقصر أجلا من السياسة متوسطة الأجل، ومع إن المبالغ التى تم اقتراضها عن طريق ESAF كانت مبالغ بسيطة، فإنّ الشروط المرفقة بها كانت مرتفعة بشدة لأن الإذعان لشروط ESAF الخاصة بصندوق النقد كان متطلبا أساسيا لمعظم حالات الدعم والإقراض (وبلغة الاصطلاحات الفنية،"هناك شروط مرفقة غير متبادلة بين الطرفين") لاسيما مساعدة البرنامج.

كان هدف ESAF هو تشجيع الاستثمار والنمو فى الدول ذات الدخل المنخفض بتمرير ودائع مصرفية ليست للحكومات (التى أذعنت للشروط المرفقة بالعقود) ولكن معظمها للبنك المركزى للبلد لدعم الاحتياطيات وبالتالى لزيادة الثقة ولحدوث

استثمارات أكبر شأنا فى اقتصاد ذلك البلد، كان مفتاح نجاح ESAF هو تشجيع الاستثمار.[1]

وأفرغ " التقييم الخارجى لمنحة التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى ESAF فى شكل مادى عدة انتقادات قوية لشروط صندوق النقد التى يرفقها بعقود القروض، والتى سبق أن ساوى البعض بينها وبين قروض البنك الدولى للإصلاح الهيكلى.

كانت أول مشكلة مع شروط ESAF المرفقة هذه هى أنها ببساطة لم يبدُ أنها أدت الغرض منها، لم تفِ أهداف ESAF بالمرام ولم تتحقق فى كثير من البلاد، ووجدت المراجعة والنقد إن ثلاثة أرباع برامج ESAF إما انهارت أو تم إعاقة تنفيذها (التقييم الخارجى لصندوق النقد الدولى ١٩٩٨، ٣٢)، وربما وبتعبير أكثر جدية، أورد التقييم الدلائل على إنه حيثما كانت الدول تتبع برامج ESAF، لم يكن يبدو إن لها تأثيرا على تدفقات استثمارية (التقييم الخارجى لصندوق النقد الدولى ١٩٩٨، وردريك Rodrik ١٩٩٥)، وفى النهاية وجدت المراجعة والنقد إن الشروط المرفقة بالعقود هذه يمكن أن تكون مضادة للإنتاج بمعنى إن " أحد أقيم وظائف صندوق النقد هى إشارة المصداقية التى يقدمها الصندوق للقطاع الخاص بموافقته على برنامج ما، هذه الإشارة يصبح لها ضجيج عندما يدرك من يتلقونها أن تصميم البرامج التى يوافق الصندوق عليها قد يحتوى على أخطاء وأنّ حالات إعاقة تنفيذ البرنامج أصبحت شائعة بحق (التقييم الخارجى لصندوق النقد الدولى ١٩٩٨،٣٢).

---

(١) تم الإعلان عن هدف ESAF فى قرار لمجلس إدارة صندوق النقد الدولى بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٨٧: "لدعم وتشجيع (بطريقة متوازنة) كلا من قابلية ميزان المدفوعات للتطبيق والنمو، من خلال تعبئة الموارد المحلية والخارجية، كان هناك ثلاثة مواقف فقط قدّم فيها ESAF بالفعل دعم لخزانة الحكومات (أفضل تأثير لهذه المنحة طبقا" للتقييم الخارجى): (١) حيث يصدر الاحتياطى الخارجى دخلا يمكن تحويله للحكومات : وحيث يرتفع سعر الصرف، وذلك بتسهيل إجراءات الواردات ولكن بإعاقة الصادرات وفرض عقوبات عليها فى نطاق منطقة الفرنك المستعمل فى ١٤ دولة إفريقية (CFA) حيث كانت قروض ESAF بالكامل تستخدم فى دعم خزانة الدولة لأنّ دعم فرنسا للعملة المشتركة جعل الاحتياطى غير ضرورى.

ويمكن تلخيص مجموعة ثانية من المشاكل ذُكرت بالتفصيل فى التقرير (مع أن الخبراء لم يلخصوها بهذه الطريقة) بتمسك الصندوق بعناد وإفراط بنظرية ما دون وضعه فى الاعتبار المواقف العملية التى تواجه تنفيذها و التركيز قصير الأجل على تخفيض حالات العجز فى ميزانيات بلاد منحة ESAF .كان لهذا عدة آثار سلبية للغاية، وهناك ثلاثة آثار تحديدا ذُكرت فى التقييم وتستحق الكلام عنها بإسهاب،

بوضع الصندوق أولوية مثل هذه لجعل الميزانية متوازنة، فإنّه أيّد سياسات كان لها آثار معاكسة طويلة الأجل، على سبيل المثال، قاوم الصندوق تخفيض تعريفات الواردات، دون تحليل العواقب طويلة الأجل لهذا التخفيض على النمو، وفيما يختص بالخصخصة، كان الصندوق يهتم جدا باستخدام بيع الأصول لتحسين العجز فى الميزانية لدرجة إنه وضع اعتبارا ضئيلا للطريقة التى تم بها تنفيذ الخصخصة، ولدلالات الكفاءة (أو الدلالات الاجتماعية) الأطول أجلا المترتبة على ذلك، ومن بين الحالات الأخرى، ذكر من قاموا بعملية تقييم خصخصة شركة التليفون العام فى ساحل العاج " كو دى فوار "، والتى نتج عنها احتكار مربح للغاية بفرض أسعار أعلى بكثير عما كانت عليه من قبل وبإعاقة تطوير الدخول لجمع معلومات عن البنية التحتية اللازمة للنمو، وطبقا لتقرير ESAF، ببساطة لم يتخل الصندوق بشكل ملائم عن ميزات معينة للفوائد المالية قصيرة الأجل وعن التكاليف الاجتماعية طويلة الأجل فى مثل هذه الحالات من أجل الحصول على ميزات أكبر من تلك التى تخلى عنها، وترك هذا العمل للبنك الدولى ليتابعه ويواصل العمل فيه بطريقة منفصلة تماما، ولم تنجح هذه الطريقة.

وهناك نتيجة أخرى لتركيز صندوق النقد العنيد فى رأيه على موازنة الميزانية وهى إنه كان متسرعا أكثر من اللازم فى افتراض نهاية للمعونات الخارجية للبلاد، وأعاق هذا إمكانيات النمو فى مرحلة ما بعد الاستقرار الاقتصادى، كان تركيز البنك ينصب على التخطيط بشكل أساسى على التقليل من "الاعتماد على المعونات"،

ومع ذلك، فكما يؤكد تقرير ESAF فإنّ البلدان قليلة الدخل فى مرحلة ما بعد الاستقرار الاقتصادى تحتاج إلى قدر أكبر، وليس أقل، من المال – حتى تبدأ مرحلة الاستثمار، وبدلا من ذلك، كان نهج صندوق النقد (متمثلا بما حدث فى أوغندا) هو إجبار الدول على الاعتماد على التجارة وضرائب البترول التى كانت باهظة التكاليف طبقا لمصطلحات النمو.

وما كان يضاعف من ضرر واستبداد الهواجس بخصوص موازنة الميزانية مبالغة صندوق النقد فى العجز المالى فى ميزانية البلاد، ويقدم التقرير المستقل تفصيلا للطريقة التى ضمّن بها الصندوق المنح الخالصة فقط فى حساباته للموازنة النقدية للميزانية، واستبعد عنصر المنح فى كل القروض الأخرى وعاملها بدلا من ذلك على أنها قروض تجارية، وفيما يخص قروض المؤسسة الدولية للتنمية (IDA)، أكد فريق التقييم الخارجى إنه ينبغى معاملة حوالى ٧٠٪ على أنها معونات منح، وبعدم معاملة قروض المؤسسة الدولية للتنمية بهذه الطريقة، فربما يكون الصندوق قد ثبط الهمم أمام الاستثمار واندفع نحو تقليص صارم للغاية للميزانية(التقييم الخارجى لصندوق النقد الدولى١٩٩٨، ٣٣).

وكانت مجموعة ثالثة من المشاكل بشأن الشروط المرفقة بعقود القروض تكمن فى الطريقة التى صممت بها تلك الشروط، لقد تم تشجيع العديد من البلدان على التعهد بتنفيذ تحرر مالى اقتصادى وتحرير سعر الصرف قبل أن يجعلوا اقتصادهم فى وضع مستقر، وكانت النتائج مأساوية، فقد جعلت الاستقرار صعبا بشكل لم يكن هناك ضرورة له، وليس هذا فقط، لكنها أدت إلى انهيار اقتصادى أشمل وأعمق مما كان، وكما يقدّم تقرير ESAF بالتفصيل، أدى تعاقب تلك السياسة فى زمبابوى وزامبيا إلى أزمة اقتصادية حيث فقدت الحكومة السيطرة على الوضع المالى للميزانية، وارتفعت أسعار الفائدة، ما أدى إلى إعاقة أى استثمار، وفى زامبيا انتصف نصيب الإنفاق العام فى إجمالى النتاج الداخلى GDP فى فترة سنتين، وفى زيمبابوى كان بالإمكان تحاشى استقطاعات عميقة فيما يُنفق على الصحة والتعليم.

وكانت هناك مشكلة ذات صلة بشروط عقود القروض- أثرت في كل من صندوق النقد والبنك الدولي – وهي الاعتماد على نتائج السوق المطلق العنان في إحداث إصلاحات هيكلية، في الحقيقة، كانت إصلاحات هيكلية محددة تحتاج أن تُتمم تحرر الإجراءات، على سبيل المثال، كانت الخصخصة في المجال الزراعي تحتاج إلى أن يتمها إصلاحات مبكرة من أجل تحسين وسائل النقل القروي والإرشاد الريفي وطرق ووسائل التخزين في القرى، وبدون ذلك، يصبح المزارعون حائرين حقا وغير قادرين على الحركة والتصرف السليم (التقييم الخارجي لصندوق النقد الدول ١٩٩٨).

لم تكن انتقادات تقريرESAF عن صندوق النقد جديدة وكان البعض منها قد انطبق بالفعل على البنك الدولي، في الثمانينات وبداية التسعينات، كانت الانتقادات تُوجه لكل من صندوق النقد والبنك الدولي لتأسيس برامجهما للإصلاح الهيكلي على إسقاطات تفاؤل مفرط (هيلينار Helleiner ١٩٨٧، وفان دير هوفين وفان دير كرايج Van Der Hoven and Van Der Kraaij ١٩٩٤)، وذهبت جميع الافتراضات الأساسية فيما يخص طلب البلاد الصناعية بالنسبة للسلع التجارية البدائية، وشروط التجارة، والتدفقات الخاصة، وتكاليف خدمة الديون التجارية في الاتجاه المضاد لتلك الخطط التي افترضتها برامج صندوق النقد، وقد أقر الصندوق بنفسه بهذا في مرحلة مبكرة جدا (صندوق النقد ١٩٨٢، ٩٦) وبالمثل استنتج البنك الدولي فيما بعد إن البيئة الاقتصادية الخارجية " اتضح أنّها أسوأ فعليا عما كان مفترضا عنها في بداية الثمانينات " مما جعل " التعديل والإصلاح أبطأ وأصعب عما كان متوقعا في بادئ الأمر" (البنك الدولي ١٩٨٩ e وفي عام ٢٠٠٢قدم تقرير مكتب التقييم المستقل لصندوق النقد تفصيلا فحواه إن الصندوق كان قد خطط وسطا حسابيا لمعدل نمو للتصدير قدره ١٠,٥ ٪ في البلاد التي تستخدم موارد صندوق النقد لفترات مطولة، وفي الحقيقة، كان الوسط الحسابي لمعدل نمو التصدير في تلك البلاد ٧,٤ ٪، وبالمثل، كان النمو الحقيقي لإجمالي النتاج الداخلي GDP في بلاد الاستخدام المطوّل قد وصل

إلى ٤,١ ٪ (مرة أخرى كوسط حسابى) بينما كان النمو الحقيقى ٣,٥ ٪ (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٢).

وكثيرا ما عكس التفاؤل المفرط فى صندوق النقد رغبة من جانب هيئة العاملين فيه وفى البلد الذى يتعامل معها لضمان أن يقبل مجلس إدارة البنك برنامج القرض، ولكنّ ذلك لا يتجنب المشكلة التالية وهى إن إسقاطات التفاؤل المفرط كانت لها تأثير ثانوى على تصميم البرنامج، واحتياجات التمويل، والآمال والتوقعات لمواجهة الظروف.

لقد تم تزويد بعثات صندوق النقد فى البلاد التى تقوم باستخدام موارد صندوق النقد فى فترات زمنية مطولة بهيئة عاملين من ذوى مرتبة أدنى فى المؤسسة، وليست لديهم الرغبة ولا القدرة مقارنة بغيرهم على تحدى مبادئ المقر الرئيسى القويمة. وكانت بعثات الصندوق فى الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى فى كثير من الأحيان أكثر صلابة وقسوة، وتتفاعل مع المسئولين المحليين على تفاصيل البرامج التى كانت قد أُعدّت من قبل بالفعل فى واشنطون (التقييم الخارجى لصندوق النقد ١٩٩٨، ومكتب التقييم المستقل ٢٠٠٢).

وقد وُجهت انتقادات من عدد من المصادر لمحتوى شروط البنك الدولى التى يرفقها بعقود الإقراض وكما ذكرنا أعلاه، كان البنك يعتمد بشدة على الإصلاحات فى الأسعار، وإشارات مصرفية، ومع ذلك فكما تعبر عن ذلك إحدى تحليلات الإصلاح فى المناطق القروية فى إفريقيا، " إنّ الاعتماد على الأسواق قد لا يضمن بالضرورة إجراءات وعمليات تتسم بالمساومة أو تسويقا للمحاصيل، حيث توجد احتكارات، أو حينما تفسر عوامل تاريخية توجهات احتكارية " (ليلى Lele ١٩٨٨، ٢٠٤)، كان البنك الدولى متفائلا بإفراط فيما يخص ما تتوقعه الصادرات التقليدية، لاسيما حيثما كانت أقطار متعددة تُنصح فى نفس التوقيت بالتوسع فى تصدير سلعة معينة (كاسين Cassen ١٩٩٤، وكوإستر إت آل.Koester et al ١٩٨٧)، وكان هناك من قام

(١) دلالات أو معلومات تمر بشكل غير فعال أو صريح أو عن غير قصد بين المشاركين فى السوق.

بتقديم معلومات خاطئة ومضللة بخصوص الاندفاع وراء تحقيق الخصخصة السريعة - وفقا لإجماع واشنطون - (آدم ١٩٩٤) وأظهر اعتبارا أقل من اللازم للطرق التى يمكن أن تجعل فائدتها تقرر قيمتها عن طريق رجال السياسة كى يوحدوا القوى ويوجهوا أرباحها نحو جماعات وقطاعات مُفضلة كما ذكرت الوثائق حول ذلك فى حالة الكاميرون (فان دى والى ١٩٨٩، وكونينجز Konings ١٩٨٩).

وفى كثير من الأحوال، كانت شروط البنك الدولى المرفقة بعقود القروض تُبنى على افتراضات مُبسّطة لكن غير صحيحة حول الموقف على أرض الواقع والتأثير المحتمل لسياسات الإصلاح، على سبيل المثال، كانت هيئة العاملين بالبنك فى الثمانينات تعمل على أساس المقدمة المنطقية القائلة بأنّ الموظفين فى كل أنحاء إفريقيا كانوا يأخذون مرتبات أكثر مما يستحقون، كما كانت أعدادهم أكثر من المطلوب توظيفهم، وعكس هذا التفكير فكرة كانت شائعة فى البنك وهى إن التوسع السريع والزائد عن الحد للخدمات الحكومية عقب الحصول على الاستقلال مباشرة نتج عنه موظفون أكثر من اللازم فى القطاع العام (جولدسميث ١٩٩٩)، ويؤكد النقاد إن تصور البنك الدولى كان مبنيا على دلائل خاطئة وعفا عليها الزمن، وتناقض افتراض وجود موظفين أكثر من اللازم فى الخدمة المدنية مع بيانات وتحليلات البنك ذاته فيما بعد (ليندوير، وميسوك، وسوبساين Lindaure, Meesook,and Suebsaen ١٩٨٦؛ ودوبيك موزامدار Dipak Muzumadar كما ورد فى كابور إت آل، ١٩٩٧، ٧٣٧)، وانهارت رواتب الخدمة المدنية حقيقة بما يعادل أكثر من ٨٠ ٪ من قيمتها الحقيقية فى أقطار أنجلوفون الإفريقية عبر السبعينات والثمانينات (روبنسون ١٩٩٠)، وفى كثير من البلاد، صاحب الزيادة فى عدد العاملين المدنيين فى الحكومة انخفاض دراماتيكى فى النوعية والمكافآت (فان دى والى ٢٠٠٢)، وكان التحليل الأفضل للمشكلة، كما اعترف البنك الدولى فيما بعد عقب مشاورات أجراها مع القادة الأفارقة، والمؤسسات الحكومية، والدول المانحة ليس إن إفريقيا كانت تحتاج "حكومة

أقل"، لكنها كانت تحتاج "حكومة أفضل تتابعها على أفضل وجه المساعدات الفنية، وبناء المؤسسات، ونقد ومراجعة للإنفاق العام، وما إلى ذلك" آجاروالا إت آل، -Agar wala et a ١٩٩٤).

وأسقط الصندوق والبنك من حساباتهما عند تشكيل وصياغة وتعديل الإصلاحات حقائق الأسواق والهياكل المالية الرسمية وغير الرسمية (جونسون ١٩٩٤)، فى نيجيريا على سبيل المثال، ضاعف تحرر القطاع المالى الاقتصادى بشكل ضخم من الفساد داخل نطاق القطاع المصرفى (لويس وشتاين Lewis and Stein ١٩٩٧)، وبالمثل، فكثيرا ما نتج عن التحرر التجارى استغلال الفرص الجديدة للخداع والاحتيال وسلوك السعى وراء الإيجار (فان دى والى ٢٠٠٢، وهبيو Hibou ١٩٩٦)، وأخيرا، فقد وُجهت للبنك الدولى انتقادات شديدة لعدم إعطائه اهتماما كافيا للمناطق التى كانت تحتاج لقدر أكبر من الاستثمارات العامة وعلى وجه الخصوص التام للجهود غير الكافية التى قام بها لحماية برامج الفقراء والبرامج الشعبية المفيدة لهم (ستيوارت ١٩٩٤).

وترى المقالات النقدية الموجهة لوصفات الصندوق والبنك العلاجية من أجل الإصلاح الاقتصادى فى إفريقيا إن شروطهما المرفقة بعقود القروض كانت كثيرا ما تصبو إلى تحقيق أهداف قصيرة الأجل، وقابلة للقياس، وضيقة، ويبدو أيضا إنه كانت هناك حوافز قليلة للغاية تقدم للهيئات الإدارية والعاملين فيها من أجل تحقيق الأهداف طويلة الأجل لكل مؤسسة منهما، وعلى النقيض من ذلك، كانت الحوافز التى تقدم للمسئولين من كل مؤسسة منهما تصب فى الأساس فى صالح إقامة وتحقيق أهداف قصيرة الأجل، وكانت النتيجة إعطاء اهتمام ضئيل للغاية لتحليل، أو الوضع فى الحسبان التجارة الواضحة المبنية على التضحية بفائدة أو ميزة ما بغرض الحصول على فائدة أو مزايا أخرى مرغوبة أكثر، وهذا الوضع ينشأ بين الأهداف قصيرة الأجل والأخرى طويلة الأجل.

وقد دفعت الضغوط السياسية وشكلت أيضا شروط العقود التى يرفقها كل من الصندوق والبنك، وبكل وضوح، فرضت الدول الأعضاء الأقوياء سياسيا تقييدا فى الموارد، وكان على كل مؤسسة منهما أن تحاول تنسيق الأوضاع بشتى الطرق وهذا يفسر إلى حد ما دوافع كل من الصندوق والبنك المركزى لأن يظل كل منهما مغمض العينين عن الحقيقة (الواضحة) وهى إن وضع الدين لمعظم الدول الإفريقية المقترضة خلال الثمانينات لم يكن يدعمه أو يسانده أحد وأنّ الاستقرار أو الإصلاح الاقتصادى لم يفرزا النتائج الضرورية لاتخاذ هذا الوضع اتجاها معاكسا.

واستمر هذا التعامى الظاهرى من جانب الصندوق والبنك لفشل نهجهما مع الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى حتى بعدما أظهرت دراساتهما ذاتها فشل الاستقرار والإصلاح الاقتصادى فى تلك الدول فى إحداث آثار إيجابية لصالح الاستثمار فيها (World Bank ١٩٨٩,a ١٩٨٩ ,e ١٩٨٩ ,f؛ وخان ١٩٩٠ ؛ وكيليك ١٩٩٠؛ وكوربو وروجاس Corbr and Rojas ١٩٩٢ ؛ والبدوى ومجد ١٩٩٢ ؛ وبيرد Bird ١٩٩٥؛ وكيليك ١٩٩٥)، وسمح بتقديم الإصلاح الهيكلى باعتباره أكثر التشخيصات والوصفات العلاجية ملاءمة للبلاد والمؤسسات التى تحتاج أن تضمن إن سدادها لديونها كان يتم فى موعده دون تحفيز الحاجات التى تعجل بالسداد من أجل الحصول على مساعدات مالية أخرى.

وكان أكبر نقد يعبئ المشاعر من الناحية السياسية للإصلاح الهيكلى كما كان الصندوق والبنك يتابعان خطواته هو إنه كان له تأثير قاس ومؤلم بشكل غير مقبول على اقتصاد الدول الإفريقية الفقيرة والضعيفة اقتصاديا، وفى عام ١٩٨٦، قدّم اليونيسيف UNICEF تقريرا عن "حالة الأطفال فى العالم" مطالبا "بالتكيف ذى الوجه الإنسانى"- الذى يعزز البعد الإنسانى للتنمية - (كورنيا إت آل، Cornia et al. ١٩٨٧)، وأكدت دراسة تلو أخرى إن تأثير التكيف والإصلاح فى إفريقيا وفى أماكن غيرها من العالم كان له نتائج عكسية على الفقراء، أو إنه فى أقل الحالات كان يلقى الضوء على

الاهتمام القليل للغاية الذى كان يُبذل من أجل حماية الفقراء (هافنفيك Havnevik ١٩٨٧، وباسيت BASSETT ١٩٨٨، وهودجيز Hodges ١٩٨٨، وهيلينار Helleiner ١٩٨٧)، وفان دير هوفين و فان دير كرايج Van der Hoven and Van der Kraaij ١٩٩٤، إنّ تخفيض نفقات وظائف القطاع العام، وفقدان الوظيفة فى مناطق أخرى، والاستقطاعات فى الإعانات المالية الخاصة بالطعام وبمؤن خيرية أخرى، إضافة إلى نقص فى نوعية وجودة المؤن الخيرية، ونتائج وتأثيرات الإبطاء فى إصلاح الوضع الاقتصادى العام، وعدم وجود أى صوت سياسى يظهر فى عملية الإصلاح والتكيف الاقتصادى، كل ذلك كان ثمنه باهظا على الفقراء فى الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى، وقد ذكرت مذكرة داخلية للبنك الدولى تعكس رأيها على تأثير التكيف والإصلاح إن " التكيف والإصلاح من خلال انكماش اقتصادى آخر ليس ببديل ذى جدوى فى قارة لم يرتفع مستوى دخل الفرد فيها عما كان عليه من عشرين سنة مضت" (مذكرة داخلية كُتبت فى عام ١٩٨٦، وأوردها كابور إت آل، ١٩٩٧، ٧٣٢).

ولو أراد صندوق النقد والبنك الدولى أن يضعا أولوية لحماية الفقراء فى الثمانينات، فإنّهما كانا بحاجة لإدخال وسائل وقائية فى الاستقرار الاقتصادى والإصلاح الهيكلى من خمسة نواحٍ أساسية لحياة الفقراء والفرص المتاحة لهم وهى: مدخل للأصول المنتجة كالأرض على سبيل المثال؛ نوعية وتيسر خدمات المهلة الإضافية لدفع الديون التى كانت تزيد من مرتجعات أو مردودات الدول الفقيرة من الأصول التى كانوا يمتلكونها؛ وفرص الوظائف؛ مدخل لخدمات التعليم والصحة ؛ والموارد الإضافية مثل الإعانات المالية الخاصة بالأغذية (انظر يونيسيف ١٩٨٦ ونشرة هيئة العاملين بالبنك الدولى المنشورة عام ١٩٨٧ : ديميرى وأديسون Demery and Addison ١٩٨٧).

كان التخطيط من أجل التكيف والإصلاح الاقتصادى يتطلب بأن يعمل صندوق النقد والبنك الدولى بشكل مختلف، من أجل حماية الفقراء، كان عليهما استخدام

معلومات محلية عن الفئة الفقيرة فى أى بلد والوسيلة التى يمكن حمايتهم بها، ومن غير المحتمل أن يستحوذ المحاورون مع صندوق النقد أو البنك الدولى الذين يعملون فى وزارة المالية أو البنك المركزى على مثل هذه المعلومات، وكما ذكر التقييم الخارجى لمنحة " التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى ESAF : ليس من الممكن تصميم تدخلات شبكات النت المبنية على الاستنتاجات (وليس على الدراسات الواقعية) التى تعمل عبر برامج التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى " فى بلاد مختلفة، ليس هناك بديل للعمل التفصيلى على مستوى البلد التى تستخدم بيانات مسح اجتماعى اقتصادى شامل، ومع ذلك، وطبقا للمدى الذى كانت المعلومات متاحة فيه، فشل البنك الدولى والصندوق الدولى فى استخدام تلك المعلومات لبناء شبكات أمان داخل تصميم برامج منحة "التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى" (التقييم الخارجى لصندوق النقد الدولى ١٩٨٧، ١٨)، واستطاع صندوق النقد استخدام خبرة البنك الدولى فى حالة الفقر فى الأسر بشكل أفضل فى دمج تصورات ذات تأثير اجتماعى فى تصميم البرنامج ومراقبة النتائج، وفى أقل تقدير استطاع الصندوق والبنك الدولى العمل سويا من أجل المشاركة فى المعلومات وخبراتهم المتبادلة، ولم يكن هذا يحدث فى الثمانينات.

البنك والصندوق يُعدّلان من نهجهما

فى نهاية حقبة الثمانينات اجتاحت الدول المانحة موجة متزايدة من النقد الموجه للتكيف والإصلاح الهيكلى وللبنك الدولى وصندوق النقد، فى الحقيقة، قطعت بعض الدول المانحة حبل الصلة الخاص بالمعونة الثنائية المنطقة مع برامج صندوق النقد (جيمس ١٩٩٦، ٥٢٥)، وتبنت منظمات غير حكومية فى كندا، واسكندينيفيا والولايات المتحدة دورا صاخبا مطالبين حكوماتهم بقوة بالتعامل مع المصاعب التى تعانى منها الشعوب فى البلاد المثقلة بالديون، وفى سبتمبر ١٩٨٧، عقدت المنظمات غير الحكومية

الأمريكية مؤتمرا صحفيا وجهت فيه رسالة للبنك الدولى ناشدته فيها ببذل جهود أكبر لحل مشكلة الفقر وقع عليها ١٥٣ عضو من أعضاء الكونجرس الأمريكي و٤٠ عضو من مجلس الشيوخ (كابور إت آل، ١٩٩٧، ٣٦٨).

وتمت ممارسة ضغوط خارجية على البنك الدولى عن طريق نزاعين كبيرين للتمويل، أولا: كان البنك الدولى قد بدأ مفاوضات من أجل سداد النقص فى مبالغ الإقراض المُيسرة – للمؤسسة الدولية للتنمية (IDA) – تم طلب ذلك باعتباره أمرا واجبا أو عادلا بلغة البنك الدارجة للمؤسسة الدولية للتنمية .IDA 8 ،وحدث هذا فى سياق المفاوضات المأساوية السابقة حول المؤسسة الدولية للتنمية IDA 7 ، التى خّفضت الولايات المتحدة التمويل فيها، ثانيا، كان البنك الدولى يتفاوض أيضا حول زيادة عامة فى رأس المال، وفى ذلك السياق تم رفع قيمة قرار التكيف والإصلاح بوجه إنسانى، مع تعهد وزارة الخزانة الأمريكية بتقديم تقرير للكونجرس حول اشتراك البنك الدولى مع المنظمات غير الحكومية NGOs، ومع برامج الفقر، والمشاريع التجارية الصغيرة، وقضايا أخرى (كابور إت آل ١٩٩٧، ٣٦٨).

وضع البنك والصندوق فى الاعتبار بعض الإجراءات التى يخففان بها من وقع التكيف والإصلاح على الفقراء، على سبيل المثال، طالب البنك الدولى بالمزيد من التمويلات الخارجية من أجل تخفيض التكاليف الاجتماعية للتكيف والإصلاح، وبدأ يتقبل بالتدريج إن الخدمات التعويضية ومشاريع الأشغال العامة قد تضمن بشكل مفيد بعض الحماية للفقراء، وفى نفس الوقت، بدأت هيئة العاملين بالبنك التركيز على كيف يمكن تمرير الخدمات الحكومية العامة للفقراء بشكل مباشر أكثر من خلال فوائد مستهدفة أساسها احتياجاتهم يتحمل تكاليفها رسوم وأجور مستخدمين يدفعها الأثرياء (نلسون Nelson ١٩٩٥، ٢٣)، وبالمثل، بدأ صندوق النقد مناظرة داخلية حول كيفية مراقبة تأثير وعواقب الفقر وحماية البرامج من الصدمات الخارجية، وأدى ذلك لإنشاء ("تسهيلات تمويلية تعويضية وطارئة جديدة CCFF")

عام ١٩٩٨فدمجت بين " التسهيلات التمويلية التعويضية " التى كانت موجودة من قبل مع آلية طارئة خارجية جديدة،

ومن الناحية العملية، كان هناك تعديل بسيط للمنهج الشامل للصندوق والبنك، التزمت كلتا المؤسستين بالنماذج والصيغ الموجودة لديهما، تلك التى اعتبرت كأمر مفروغ منه إن الاستقرار الاقتصادى والتكيف والإصلاح من مستلزمات التقليل من حدة الفقر، وقد نشرت جميع الوثائق الرسمية للصندوق والبنك بقوة وجهة النظر القائلة بأنّ التكيف والإصلاح كان خطوة ضرورية نحو التخفيف من حدة الفقر، على سبيل المثال، نجد فى مراجعة ونقد البنك الدولى للتعديل الهيكلى عام ١٩٩٢، عدة تأكيدات بأنّ التعديل الهيكلى قلل من حدوث الفقر، وأنّ " نتائج توزيع السياسات ذات التخطيط الجيد تنحاز كثيرا للفقراء، "وأنّ " التعديل أفضل للفقراء بكثير من عدم التعديل" (البنك الدولى ١٩٩٢، ١٩-٢٠)، لكن الدلائل لا تدعم هذه الإدعاءات والتأكيدات، وكان أحد هذه التأكيدات الأساسية يقول إن التعديل سوف يُحسّن من البنود التجارية للريف والحضر، وبالتالى، فلأنّ الفقر فى المناطق القروية كان أكبر بكثير منه فى المناطق المدنية، فإن التعديل يخفف من حدة الفقر بوجه عام، ومع ذلك، فإنّ النقاد الذين ينقبون عن الأرقام الحقيقية المتاحة لديهم عن الفقر لم يجدوا دلائل لا سبيل لإنكارها تدعم وتؤكد هذا الادعاء، على سبيل المثال، وجدت إحدى الدراسات إن الفقر كان شديدا ومتزايدا فى معظم الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى فى الثمانينات فى البلاد التى تجرى فيها عملية التعديل وتلك التى لا يجرى فيه أى تعديل، وهذا يكذّب الادعاء القائل بأن التعديل كان أفضل للفقراء (ستيوارت ١٩٩٥، ١٣٨-٧٠).

لماذا كان من الصعب تعديل شروط الصندوق والبنك المرفقة بعقود الإقراض ؟ لقد أظهرت برامج التعديل فى الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى فى الثمانينات درجة عالية من الاتساق والتماسك والثبات على المبدأ من جانب كل من الصندوق

والبنك فى تشخيص مشاكل اقتصاديات تلك البلاد وفى والوصفات العلاجية لحلولها (كيليك إت آل، ١٩٨٤).[1]

وتشير دلائل أخرى عن طريقة عمل المؤسستين فى إفريقيا إلى سبب، آخر لنهج قالب هيمن على برامجهما فى القارة، ويقدم تقييم حديث أرقاما حول الوقت الذى قضته هيئة العاملين فى صندوق النقد فى تخطيط البرامج والإشراف عليها فى البلاد التى لها أطول البرامج المستمرة مع الصندوق (والتى تضم قائمتها معظم البلاد الإفريقية)، ويلقى التقييم الذى نُشر عام ٢٠٠٢، الضوء-إنه يتم استثمار موارد هيئة العاملين بالمؤسسة فى برامج تلك البلاد بشكل أقل بكثير مما يحدث مع البلاد الأكثر منها نجاحا التى تستخدم موارد الصندوق بشكل مؤقت، ويظهر أيضا الدرجة العالية للغاية لدورة (أو إجمالى حركة) هيئة العاملين ورؤساء البعثة التى تعمل فى البلاد، مع أقل من نصف فريق أى بعثة عملت فى نفس البلد فى السنتين السابقتين (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٢، الملحق ٦).

وبالمثل يذكر تقرير حديث للبنك الدولى عن البلاد ذات الدخل المنخفض والواقعة تحت ضغط (LICUS) إن معظم هذه البلاد "لم تتلق كما هو معتاد اهتمام كبير من الإدارة العليا ... واستثمار قليل فى العمل الاقتصادى وعمل القطاعات، لدرجة إن معلومات جماعة البنك الدولى لهذه البلاد كثيرا ما تكون ناقصة بشكل كبير وخطير" (البنك الدولى ٢٠٠٢، ٧)، ومن الصعب تحت القيود الزمنية وقيود تكوين هيئة العاملين رؤية الطريقة التى يمكن للصندوق أو البنك أن يكتسبا من خلالها خبرة دلالات الإصلاح الدقيقة والمعقدة فى المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فى أى بلد من البلاد، ومع ذلك فإن نقدا وُجّه أخيرا يؤكد القيمة الهامة والحيوية لمثل هذه المعلومات.

---

(١) قارن، دراسة لم يتم نشرها كتبها وليام كنجزميل William Kingsmil تؤكد إنه كانت هناك بعض الاختلافات فى محتوى برامج البنك الدولى حتى وإن كانت القوة الدافعة العريضة للبرامج متطابقة (نوّه كيليك عن هذا ١٩٩٠، ١٦).

وكان أصعب نقد لا يقبل الجدل، ويعترض بعمق على كل من الصندوق والبنك هو إن عملهما وهما يعززان الإصلاح الاقتصادى تجاهل الحقائق السياسية أو تناساها – فى إفريقيا مثلما حدث مع بلاد أخرى، إن لم يكن يزيد عما حدث فى بلاد غير إفريقية، وقد أقرت المؤسستان بهذا بدرجة ما. ونصت ورقة عمل صادرة من إدارة التقييم بالبنك الدولى عام ٢٠٠٠ قائلة،" إنّ قيود التنمية هى قيود هيكلية أو اجتماعية، ولا يمكن التغلب عليها عن طريق الاستقلال الاقتصادى وتكيف سياسة ما وإصلاحها وحدهما – فهى تتطلب رؤية طويلة الأجل وكلية شاملة للاحتياجات والحلول " (برانسون وحنا Branson and Hanna ٢٠٠٠).

وهناك نقد أكثر عمقا لسياسات المؤسستين وهو إن الحقائق السياسية حولت السياسات المنطقية لأدوات تغيير مضر ضررا بالغا، ويحدث آثارا عكسية، ويعوق طموحات آفاق نتائج إيجابية للتنمية، ولا ينصب الجدل بالضرورة على إن نظرية التكيف والإصلاح الهيكلى نظرية خاطئة، فى الحقيقة، تساءل الكثيرون عن المدى الذى نُفذت به إجراءات الاستقرار والإصلاح الاقتصادى بشكل فعلى فى إفريقيا (فان دى والى ٢٠٠١)، ووجد مسح شامل عالمى النطاق لثلاثمائة وخمسة برامج لصندوق النقد برامج من عام ١٩٧٩ حتى عام ١٩٩٣ فشلا فى ٥٣٪ من الحالات التى تم تعريف الفشل فيها على إنه بلد لم تنفذ ٢٠٪ أو أكثر من شروط البرنامج (كيليك ١٩٩٦)، وفى دراسة مختلفة لقروض البنك الدولى الخاصة بالتكيف والإصلاح، وجد نفس المؤلف إن ٧٥٪ من قروض التكيف والإصلاح واجهت مشاكل عدم الإذعان للشروط (كيليك ١٩٩٨).

وجدال الاقتصاد السياسى الأساسى حول الإصلاح فى إفريقيا هو إن الشروط المرفقة بالعقود التى يقدمها الصندوق والبنك وبلاد مانحة أخرى صنعت خلافا غير مقصود مع السياسة وليس مع الأمور الاقتصادية فى البلاد، على سبيل المثال، يقيم نيكولاس فان دى والى جدلا قويا فحواه إنه نتج عن القروض المشروطة تحصينا

وتقوية وتعزيزا لسياسة الميراث فى إفريقيا، ويؤكد إن عقدين من الزمان فى الإصلاح الاقتصادى أفرزا ثلاث توجهات رئيسية، أولهم إن مركزية السلطة مثل تشكيل هيئة العاملين، والسيطرة والتحكم على التكيف والإصلاح الاقتصادى، والتحكم فى فرص السعى وراء الإيجارات قد تجمّع وتركز كله فى مكتب رئيس الجمهورية، والثانى، وبناء على توصية من رئيس الدولة، استُخدمت عمليات "التكيف والإصلاح" لتوجيه الفوائد لجماعات محددة فى الاقتصاد، سواء كانت جماعات قبلية، أو إقليمية، أو سياسية، وثالثا، إن الدولة قد انسحبت من التنمية، تاركة المنظمات غير الحكومية ليدير الصفوة (الذين يستفيدون منها) شئونها فى أغلب الأحوال فيقحموا أنفسهم فى مسائل تقديم الخدمات الصحية والتعليمية وما إلى ذلك بطريقة أقل عرضة للمحاسبة، ويغلب أن تقوم على المحسوبية أكثر مما يحدث فى الحكومات (فان دى والى ٢٠٠٢).

ورغم إن كلا من صندوق النقد والبنك الدولى قد أقرا بالحاجة لوضع الظروف السياسية فى الحسبان، إلا إنه من الصعوبة بمكان التصرف بناء على هذا الإقرار.

كيف كان من الممكن للمؤسستين أن تكتسبا أنواع المعرفة المطلوبة لأخذ العوامل السياسية والاجتماعية والتأسيسية فى عين الاعتبار؟ على المستوى النظرى التام، لقد أجرى صندوق النقد امتحانا دقيقا لعدد من مناهج العلوم السياسية بغرض فهم جدوى الإصلاح ومؤازرته وإمداده بأسباب البقاء، وكان أحدثها مراجعة ونقداً فوّضها "مكتب التقييم المستقل" (ويمار Wimmer ٢٠٠٢)، وقام البنك الدولى بمحاولات عملية أخرى لتطوير وتحسين "تحليل الاستعداد للإصلاح" (البنك الدولى ١٩٩٩ b ومع ذلك، وكما أورد علماء البحث فى إدارة التقييم بالبنك الدولى،" تتطلب هذه الأداة معرفة تفصيلية لإصلاح مُقترح وللموقف السياسى الذى يحيط به، معرفة غالبا ما تكون غير متاحة لمن هم خارجون عن نطاق البنك" (برانسون وحنا Branson and Hanna ٢٠٠٠, ٦)، ونتيجة لذلك، كان أى تغيير قد حدث فى أى من المؤسستين تغييرا بطيئا وجزئيا جدا رغم إن المؤسستين قد أيدتا، ولمدة طويلة، الحاجة لدرجة أكبر من

الحساسية تجاه القيود السياسية، وبعد قولنا هذا، أجبرت متطلبات ملحة وعاجلة حدوث تغيير فى الاستراتيجية فى نهاية حقبة الثمانينات.

ظهور مشكلة داخل نطاق المؤسستين وازدياد حجمها

وفى بداية التسعينات، لم تكن الإستراتيجية إزاء أكثر البلاد فقرا وتحملا للديون تفرز نجاحا ملحوظا، وكانت مستويات الديون وسداد قيمة خدماتها تزداد باستمرار، ورغم إعادة جدولة الديون والجهود التى بُذلت لتخفيضها،تضاعفت سندات الدين لأكثر البلاد المدعومة بمنحة "التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى (ESAF) ما بين سنة ١٩٨٥ و سنة ١٩٩٥، وشهد العجز فى الحساب الجارى انخفاضا ضئيلا وكان أداء المدخرات مخيبا للآمال (التقييم الخارجى لصندوق النقد الدولى ١٩٩٨، ٢٣)، ويشكل عام، وبنقل نص كلمات المؤرخ هارولد جيمس (Harold James) كانت تجربة صندوق النقد والبنك الدولى مع البلاد الإفريقية" مُثبِّطة للهمم، ومُخيِّبة للآمال ومُحررة من الأوهام " بشكل عميق (جيمس ١٩٩٦، ٥٤٣)، ولم يكن ما يسمى "بالتكيف والإصلاح الهيكلى مع النمو" يحظى بالسعى من أجل تحقيقه بثبات على المبدأ، ولم يكن يؤدى إلى النمو الموعود أو الخلاص من الديون.

وكان رد فعل الصندوق والبنك عام ١٩٩٦، على فشل إستراتيجية الدين فى إفريقيا هو إطلاق مبادرة "البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) وذلك لتقديم مساعدات استثنائية للبلاد الفقيرة المثقلة بالديون، ولننقل نص ما ذكره صندوق النقد الدولى:" بالنسبة لهذه البلاد، رغم الاستخدام الكامل للآليات التقليدية لإعادة جدولة الديون وتخفيض قيمته – إضافة للتقديم المستمر للتمويل المصحوب بتنازلات والسعى وراء تحقيق سياسات اقتصادية سليمة وصحيحة – فإنها لم تكن كافية للحصول على مستويات دين خارجى يمكن تعزيزها وتثبيتها فى نطاق فترة زمنية معقولة وبدون دعم خارجى إضافى"(صندوق النقد ٢٠٠١ d وكانت البلاد المرغوب فى انضمامها هى

البلاد التى تواجه عبء دين لا يمكن دعمه أبعد من آليات إعانة سداد الدين المتاحة" أى الإعفاء الجزئى أو الكلى منه"، ووجود سجل أداء أو إنجاز فعلى للإصلاح والسياسات الحكيمة من خلال البرامج التى يدعمها الصندوق والبنك.

ما الذى أحدث مبادرة دين جديدة ؟ بدرجة ما، كانت المنظمات غير الحكومية the NGOs ونقاد التكيف والإصلاح الهيكلى هم الذين أكرهوا أقوى حكومات مجموعة الدول السبعة G-7 على التحرك واتخاذ خطوات فى بداية ومنتصف التسعينات، ومع ذلك كان لهم تأثير أقوى حتى على التحول الذى أعقب ذلك فى السياسة المتبعة، فى منتصف التسعينات، تزامنت طلبات المؤسستين مع المطالب والمقتضيات العملية الملحة التى بدأت تجبر الأمور على التحول فى الإستراتيجية المتبعة تجاه أفقر بلاد القارة.

خلال الثمانينات وبدايات التسعينات رفضت مجموعة الدول السبعة G-7 بتهور وعلى نحو أعمى أن تقبل أن الكثير من قروض المؤسستين (الثنائية منها والمتعددة الجوانب على السواء) لأفقر البلاد وأكثرهم تحملا للديون الثقيلة لن يتم سدادها، وحتى فى مواجهة الأرقام التى تظهر عبء مديونيات لا يمكن دعمها بوضوح، وحالة الفقر والخراب المتزايد، استمرت مجموعة الدول السبعة G-7 فى إعادة تأكيد وإقرار إستراتيجية الدين التى تتجنب تخفيض قيمة الدين، وكانت تنظر بدلا من ذلك للبلاد النامية المقترضة بغرض إعادة جدولة التزامات مديونياتهم فى الوقت الذى يتابعون فيه خطوات التكيف والإصلاح المتشددة (أرشيف البحث فى مجموعة الدول السبعة G-7 والثامنة G-8 فى www.toronto.edu/ g-7).

وحدثت أول بارقة أمل لتخفيض الدين فى منتدى "النادى الفرنسى" لدائنى الحكومات، وافق هؤلاء الدائنون الرسميون عام ١٩٨٨ على "شروط تورونتو Torontoterm" وتبعها بعد ذلك "شروط لندن" و شروط نابولى" و "شروط ليون" و "شروط كولونيا" وطرحوا قائمة خيارات كان يمكن للدائنين من خلالها تخفيض التزامات خدمة الدين بشكل بسيط لأفقر الدول المقترضة الخاضعة لشروط مرفقة صارمة لقروضهم، وكان

النقص فى اتخاذ إجراء أكبر وأعظم بخصوص أفقر الدول فى العالم والغارقة فى ديونها أكثر من غيرها يتناقض بشكل ملحوظ مع الخطوات الأكثر حسما التى اتُخذت مع الدول ذات الدخل المتوسط، وتلك التى تمر بمرحلة انتقال، والدول الناشئة والتى كان لمواقفها تأثير أكبر بشكل مباشر على اقتصاد الدول الصناعية القوية (إيفانز ١٩٩٩، وسيريوكس Serieux 2001، وانظر الباب الثانى فى الكتاب).

حتى التخفيض المتواضع جدا فى خدمة الدين الذى حققه "نادى باريس" من خلال تخفيض فى أسعار الفائدة على الدين الذى أُعيدت جدولته اعترضت عليه حكومات دائنة متعددة بصوت عال، وكان المفروض الوصول إلى إجماع فيما بينها فى "نادى باريس". ولقد سيطرت ثلاث نقاط مجادلة على المفاوضات، وكان على تلك النقاط أن تتكرر خلال كل المناظرات على الدين فى الثمانينات والتسعينات.

وكانت أول مجادلة ضد إعانة سداد الدين هى إنه من الخطأ أن نسمح للبلاد بألا تسدد قروضها، ويجب تأييد ودعم حُرمة العقود، وإذا لم نفعل ذلك، فإننا نقدم دعوة مفتوحة لبلاد أخرى (المدينون من ذوى الدخل المتوسط على سبيل المثال) بعدم سداد مديونياتهم، وأكدت ألمانيا بالتحديد على هذا المبدأ فى المفاوضات.

وكانت المجادلة الثانية ضد إعانة سداد الدين هى أنّها تضعف من الشروط المرفقة بعقود صندوق النقد للقروض المقدمة بإعلانها عن الدوافع للفشل.

وكان الجدال الثالث ضد النهج الجديد هو إنه لم يكن باستطاعة الدائنين أن يسددوا تكاليف تخفيض الدين، لاسيما فى ظل الظروف المُعدّلة لحقبة الثمانينيات التى تنكمش فيها الميزانيات.

وفى مقابل المجادلات التى كانت فى صف عدم تغيير الأمر الواقع كانت هناك حقائق بسيطة فحواها أن الكثير من المدينين لم يقوموا بسداد مديونياتهم، ولم يوفوا بشروط صندوق النقد المرفقة بعقود الإقراض، علاوة على ذلك، كان معظم الدائنين

يُجبرون على تقديم ائتمانات جديدة لهم بأية حال، ويتذكر اثنان من المشاركين البريطانيين فى مفاوضات مجموعة الدول السبعة G-7 أنهما طرحا هذه المجادلات لمشاركين آخرين فى المفاوضات (إيفانز ١٩٩٩، ولوسان Lawson ١٩٩٢).

ومن الناحية العملية، وحتى لو حدث أن اجتمع " نادى باريس " الجديد لإعادة جدولة إطار العمل، فإنه لم يفعل إلا القليل لتناول جدية أزمة الدين ومناقشتها فى أفقر الدول وأكثرها تحملا لعبء المديونيات، وطبقا " لشروط تورنتو " كان بإمكان الدائنين أنْ يخفضوا خدمة الدين إلى حوالى الثلث (وازدادت هذه النسبة فى ظل شروط جاءت فيما بعد) من خلال الاختيار من قائمة تتكون من تخفيض جزئى، أو إعادة جدولة بطريقة تنخفض قيمة الدين من خلالها، وتكشف أرقام الدين من البلاد التى تنطبق عليها شروط الدعم إن تصرفات الدائنين فى ظل هذه الاتفاقية كانت تفعل القليل كى تخفض بقدر معتدل من أعباء الديون المتزايدة لتلك البلاد (انظر الشكل ٦,١ والشكل٦,٢ فى الكتاب).

وحيث إن البلاد واجهت مشاكل متصاعدة فى الوفاء بالتزاماتها لصندوق النقد والبنك الدولى (والتى توقف التمويل إذا فشلت فى الوفاء بها). فإنّ الدائنين الثنائيين كانوا يرجئون السداد لأنفسهم وقدّموا قروضا فى الأساس للبلاد حتى يتمكنوا من سداد قروض صندوق النقد والبنك الدولى، وبهذا الشكل تحولت ميزانيات المساعدة على تحقيق التنمية بسرعة إلى أموال موجهة إلى صندوق النقد والبنك الدولى، وتقدم زامبيا مثلا جيدا لما كان يحدث، ما بين عامى ١٩٩١ و ١٩٩٣ قامت زامبيا بتحويل نقدى صاف لصندوق النقد قيمته ٣٣٥ مليون دولار فى محاولة لسداد مديونيات سابقة – وهو مبلغ يشير أوكسفام Oxfam إنه يساوى مجموع ما صرفته الحكومة على الصحة والتعليم (أوكسفام ١٩٩٦)، وكانت زامبيا تتولى سداد مديونياتها فى الأساس من المعونات الأجنبية، وعندما أصبح لزامبيا عجز قدره ١٤٪ فى حسابها الجارى، كانت قدرتها على خدمة الدين صفرا، كان مبلغ ٣٣٥ مليون دولار المُخصص

لسداد الديون عام ١٩٩٣ يمثل أكثر من نصف مبلغ ٥٥٠ مليون دولار أو ما يقرب منه المودع على سبيل الرهن فى المساعدة على التنمية فى نفس هذه الفترة.

كان وضع صندوق النقد والبنك الدولى تتناقص شيئا فشيئا إمكانية الدفاع عنه أو الإبقاء على التعامل معه، لم تُحفِّز القروض المشروطة على تحقيق الاستقرار الاقتصادى والتكيف والإصلاح الهيكلى على إيجاد تدفقات مالية جديدة أو نموا، أو إمكانية أفضل لدعم سداد المديونيات فى البلاد المثقلة بالديون، وكانت القروض الجديدة والشروط المرفقة بها فى الثمانينات قد ضمنت لمعظم البلاد المدينة الفقيرة ألا تتأخر عن سداد مديونياتها (كما كان صندوق النقد يسميها) أو وضع الدول التى تتخلف عن سداد فوائد القروض (كما يصف البنك الدولى البلد الذى تتخلف عن سداد ما عليها أكثر من ١٨٠ يوما)، على أى حال، عندما كانت مديونيات أفقر البلاد تتصاعد، وكان الصندوق والبنك يتحكمان فيها تدريجيا بسبب مديونياتهم، أصبحت إمكانية دعم تلك الديون فى النهاية تتعرض لخطر زوال المصداقية المالية للمؤسستين.

وباعتبار الصندوق والبنك كانا " دائنين مفضلين "، فقد تمتعا بأنهما كانا أول من تسدد ديونهما خلال الثمانينات، كان على الدول الدائنة إما أن تسدد لهما ديونهما كاملة أو أن تواجه إيقاف تمويلهم بكل أشكال الديون الأخرى، بما فى ذلك الائتمان التجارى، وحتى عام ١٩٨٤، كان صندوق النقد قد اتخذ إجراءات فى ثلاث حالات لا غير من عدم الوفاء بالسداد (كوبا، ومصر، وكمبوديا)، وكانت الحالات الثلاث جميعها بسبب ظروف سياسية قوية (بوتون Boughton ٢٠٠١ cha ١٦)، ولم يحدث مطلقا أن أعلن البنك الدولى عن "وضع التخلف عن السداد بعد مرور أكثر من ١٨٠ يوما عن موعده" بالنسبة لأى دولة حتى عام ١٩٨٤؛

وفى أبريل عام ١٩٨٤، واجه صندوق النقد تأخر ثلاث بلاد مقترضة عن الدفع لأكثر من ستة أشهر، وتأخر ثمانية بلاد أخرى عن الدفع لمدة ستة أسابيع على الأقل (بوتون Boughton ٢٠٠١،٨٤٦-٧٥٧)، وفى نفس تلك السنة، وضع البنك الدولى

نيكاراجوا فى وضع " الدول التى تتخلف عن سداد فوائد القروض " وقبل نهاية ١٩٨٩ كانت تسع دول مدانة بقروض تشكل ٤ ٪ من مجموع سندات البنك فى وضع الدول التى تتخلف عن سداد فوائد القروض (كابور إت آل، ١٩٩٧، ١٠٥٨-١٠٧٣؛ وماكينزى Mackenzie ٢٠٠٢)، ولطرح الوضع ببساطة نقول: كانت المؤسستان تبدءان فى مواجهة أزمة دين خاصة بهما.

وفى صندوق النقد قبل نهاية عام ١٩٩٠، كانت إحدى عشرة دولة عليها متأخرات طال أمدها(عليها سداد متأخرات مضى على موعدها ستة أشهر أو أكثر) لمبلغ ضخم يصل لحوالى ١٤ ٪ من ائتمانات الصندوق غير المدفوعة (Boughton ٢٠٠١, ٧٦٤)، وفى المجموع، فى نهاية ديسمبر ١٩٩٨، كان لحوالى أربعين دولة فقيرة مثقلة بالديون مديونيات مستحقة و مدفوعة قدرها ٣٩,٢٤٧ بليون دولار لمجموعة البنك الدولى (للمؤسسة الدولية للتنمية IDA فى الأساس)، كان ٧٤٦ مليون دولار منهم متأخرات، و٨٠، ١٩٢ بليون دولار لصندوق النقد منهم ٦٦٠،١ بليون دولار متأخرات (المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) صندوق النقد الدولى ١٩٩٩)، واضح أن كلتا المؤسستين كانتا فى حاجة ماسة لتخفيض قروضهما التى لم يتم أداؤها ومن ثم التقليل من أى مخاطرة على مصداقيتهما المالية.

كان لأزمة المتأخرات فى البداية ردود فعل مختلفة فى صندوق النقد والبنك الدولى، كان رد فعل صندوق النقد على المتأخرات فى البداية - بناء على وصاية حاملى الأسهم الأقوياء بقيادة الولايات المتحدة - هو محاولة فرض عقوبة على البلاد جزاء لها على المتأخرات بوسائل مالية ووسائل غير مالية كى يردعها عن عدم الدفع، وفى عام ١٩٨٥، رفع مجلس إدارة الصندوق سعر الفائدة المفروض على الصكوك المستحقة غير المدفوعة (سعر الفرض)، وبالتالى فإنه حوّل التكلفة الكاملة عن المتأخرات على كل الدول المقترضة التى تتولى السداد، وتغير هذا الوضع بسرعة بحيث يحول التكلفة الإضافية مباشرة على تلك البلاد التى عليها متأخرات عن طريق "تكاليف خاصة،" ومع ذلك، ففى عام ١٩٨٦، تم الاتفاق على ترتيب جديد أساسه

المشاركة فى العبء ردا على الجدال بأنّ الدول الأعضاء ككل كانت قد وافقت على ترتيبات فشلت فيما بعد وبالتالى كان على الدول الأعضاء بأكملها أن تتحمل التكلفة، وقد مهّد هذا الطريق لصندوق النقد ليعمل فى اتجاه إستراتيجية أكثر تعاونا لمساعدة دول المتأخرات للعودة لمسار يمكن دعمه بشكل أكبر، (بوتون . ٢٠٠١ ٨١٢).

واندفع البنك الدولى فى البداية فى مفاوضاته مع بلاد المتأخرات سعيا للحصول على نتيجة إيجابية بطريقة غير منظمة، وتمكن من استخدام ذراع الإقراض الذى يقدم تسهيلات – المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) – بغرض دفع ائتمانات جديدة للبلاد ذات الدخل المنخفض والمثقلة بالديون كى يضمن أنها تحافظ على سداد قروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD)، وقد جعل التدهور الاقتصادى الدول التى لا تسدد قروضها فى حالات متعددة مسموحًا لها بالحصول على مثل هذه الإئتمانات، وأصبحت (IDA) فى المدى قصير الأجل "وسيلة لإنقاذ البنك الدولى من أزماته الاقتصادية" (كابور إت آل، ١٩٩٧، ١٠٦٧)، وفى عام ١٩٩١، أعلن البنك الدولى عن سياسة "ترغيب وتهديد" جديدة بشأن المتأخرات، ويتم تشجيع البلاد من خلال هذه السياسة بالاستمرار فى السداد من خلال وثيقة تنازل عن جزء من رسوم الفوائد على أساس سنوى بشكل متعاقب، وعلى أية حال، تصبح المواعيد النهائية للسداد أشد إحكاما وكذلك الغرامات والعقوبات المتصلة بتلك المواعيد النهائية (كابور إت آل، ١٩٩٧، ١٠٦٤).

وخلال التسعينات حارب صندوق النقد والبنك الدولى من أجل الحفاظ على وضعهما المفضل كدائنين فى مواجهة الدائنين الخاصين والرسميين، كما تحاربا قليلا مع بعضهما البعض، خشى البنك المركزى أن تستخدم البلاد قروضه لسداد ديون صندوق النقد، وخشى البنك أن يحدث العكس، وقد أدت دواعى القلق هذه لمفاوضات واتفاقيات مُفصّلة بين المؤسستين فيما يخص أدوارهما الخاصة بكل منهما فى دعم متأخرات المقترضين وتلقى دفعات السداد منهم (كابور إت آل، ١٩٩٧، ١٠٧١).

والخلاصة، فى منتصف التسعينات كان من الواضح إن المصداقية المالية للصندوق والبنك كان يمكن أن تتهدد بسبب إخفاق الأعضاء فى سداد مديونياتهم، وفى نفس الوقت، بدأ عدد صغير من البلاد الأعضاء القوية، بدافع من معسكر المنظمات غير الحكومية NGOs النشط فى الضغط لاتخاذ إجراءات بتحسين وتعزيز تخفيضات الدين لتصبح فى فلك الديون متعددة الأطراف، وبدأت المملكة المتحدة، وهولندا وبلاد شمال أوروبا على وجه الخصوص الجدل حول تخفيض فى ديون أفقر البلاد وأكثرها غرقا فيها لحساب الصندوق والبنك، وكانت الولايات المتحدة وألمانيا تعارض هذا الموقف (ربما على أساس تنبئهما بجولات سابقة من المناقشات).

كانت المواقف الرسمية فى هذه النقطة لكل من الصندوق والبنك متحفظة بشكل متناقض، ظل صندوق النقد معارضا بإصرار للإعانة فيما يتعلق بالديون التى تدين الدول بها له، وفى البنك الدولى، ومع أن البعض من هيئة العاملين به أنشأ قوة عمل قدّمت تقييما حقيقيا واقعيا عن الحاجة الماسة لنهج راديكالى جديد - وقدمت فى الحقيقة الخطوط العريضة لأحدها - إلا أن الإدارة العليا التى عارضت أى تغيير فى الأمر الواقع سدّت الطريق أمامهم (البنك الدولى ١٩٩٥).

السير ببطء نحو إستراتيجية جديدة

وعندما قُدّمت المبادرة الخاصة بالدول المثقلة بالديون (HIPC) عام ١٩٩٦، وافقت الدول الدائنة الكبيرة لأول مرة على إن المديونيات التى تدين بها أفقر الدول للمؤسسات متعددة الجنسيات تحتاج للتخفيض، ومع ذلك، فإنّ تلك المبادرة كانت حلاً وسطا ضعيفا تم الوصول إليه فيما بين الدول الدائنة ولا يمكن تطبيقه عمليا، كان على الدولة الفقيرة المثقلة بالديون أولا أن تتولى تنفيذ تكيف وإصلاح هيكلى مدته ثلاث سنوات إذا ما أرادت أن تمد الدول الدائنة لها يد المعونة (كانت هيئة العاملين بالصندوق والبنك هى التى قدمت مسودة الشروط الفنية للهيكلة والإصلاح السياسى)

كما كان على الدولة المثقلة بالديون أن تستنفد كل إعانات الدين التقليدية، ومن ثم يمكن أن تُدرس حالتها لتقديم العون لها بعد ذلك، ولا يصبح هذا الأمر متاحا إلا بعد ثلاث سنوات أخرى من التكيف والإصلاح الهيكلى.

وكانت المبادرة الخاصة بالدول المثقلة بالديون (HIPC)، مثلها مثل كل ما سبقتها من إستراتيجيات الديون، تطلب من الدول المثقلة بالديون أن تتولى بنجاح تنفيذ إعادة هيكلة وإصلاح اقتصادى عميق وتحسينات طويلة الأجل فى الأداء، حتى وهم مستمرون فى ورطتهم وموقفهم الحرج بسبب أعباء مديونياتهم التى تعيق كل تحرك مفيد، ولننقل نص كلام صندوق النقد: كان على الدول أن "تتعامل مع كل أنواع العوامل الحالية التى تحد من أدائهم للنمو، بما فى ذلك البنية التحتية الضعيفة، وعدم وجود مؤسسات حكومية فعالة فى صنع القرار، والتحكم فى المشاكل والسيطرة عليها" (صندوق النقد الدولى ١٩٩٨ b)، وكما فى حالة السنغال التى ناقشناها أعلاه، فعندما تطلب من الحكومات أن تفعل ذلك وهى بلا موارد وفى سياق سياسة معادية يدعمها استقرار اقتصادى، والانكماش الاقتصادى، والفقر المتزايد، فأنت بذلك تطلب المستحيل.

ومع إن المبادرة الخاصة بالدول المثقلة بالديون (HIPC)، لم تكن عملية، لكنها ألقت الضوء على العناصر الثلاثة التى كانت مطلوبة لإحداث تغيير فى إستراتيجية الدين، أولا: كان لا بد من وجود أفكار جديدة عن كيفية تخفيض الدين، ثانيا: وكان لا بد من وجود موارد متاحة لعمل هذا التخفيض، وثالثا: كان لابد من مراجعة ونقد للشروط المرفقة بعقود الإقراض كى تتناسب مع الإستراتيجية الجديدة.

وقدّم خبراء الاقتصاد فى الصندوق والبنك وفى مؤسسات تنمية اقتصادية أخرى عملا فنيا يحوى أفكارا جديدة، وذكرت كلمات مسئول بريطانى كبير اشترك فى المفاوضات فى ذلك الوقت،" توصل كثير من الأفراد فى المؤسستين لاستنتاج ختامى فحواه أن تخفيض الديون كان أمرا مطلوبا، لم تكن هذه سياسة حاملين أساسيين للأسهم وبالتالى لم تكن هذه سياسة إدارتى الصندوق والبنك، لكن هيئة العاملين

لعبت دورا هاما من وراء الستار فى دعم مبادرة المملكة المتحدة وغيرها من المبادرات" (إيفانز ١٩٩٩، ٢٧٤)، وقد فتح العمل الفنى الباب لإمكانية إحداث تغيير فى السياسة، بمجرد إنشاء الأساس الفنى لتخفيض الديون، احتاج الصندوق والبنك لإيجاد حل لمسألتين هامتين.

كانت إستراتيجية الدين الجديدة تحتاج للتمويل، وكانت إحدى المقترحات استخدام إعادة تثمين جزء من مخزون الذهب فى صندوق النقد، وعلى أية حال، عارضت الولايات المتحدة وألمانيا أيضا هذا الاقتراح، وأدت معارضة ألمانيا بأن يضع المحتجون قضبانا من ذهب مقلّد خارج السفارة الألمانية فى لندن، وكانت الولايات المتحدة متحفظة رغم تصريحات وزير الخزانة الأمريكية المتكررة بدعم المبادرة الخاصة بالدول المثقلة بالديون (وزارة الخزانة الأمريكية a,١٩٩٨ b ١٩٩٨)، واستمر الحال هكذا حتى سنة ٢٠٠٠، حين قدمت الإدارة الأمريكية أخيرا أول رجاء لها للكونجرس بالموافقة على مساهمتها فى إعانة دين متعدد الأطراف.

وكان العنصر النهائى الهام لإستراتيجية دين جديدة هو إعادة كتابة الشروط المرفقة بعقود الإقراض، كان النهج القائم يعمل بنجاح، ومع ذلك فإنّ فشل ذلك النهج أحدث نوعين مختلفين من ردود الأفعال بين خبراء الاقتصاد داخل الصندوق والبنك (إضافة للنقاد خارج نطاق المؤسستين)، وأكد مؤيدو التجديد والابتكار إنه على المؤسستين إعادة التفكير فى تلك الشروط وتكوين رؤية جديدة إزاءها لضمان وجود "ملكية" أكبر وأعظم للدول المقترضة، وأكد التقليديون من رجال الاقتصاد إنه على المؤسستين ببساطة أن يصبحا أكثر صلابة فى تطبيق الشروط القائمة.

عندما اقترح قاضى القضاة فى بريطانيا جوردون براون Gordon Brown مراجعة ونقدا للمبادرة الخاصة بالدول المثقلة بالديون فى سبتمبر ١٩٩٨، خشى التقليديون أن يؤدى ذلك إلى نقد خاطئ أو ترقيق وتخفيف من وصفات المؤسستين العلاجى، وبناء على هذا الرأى، لم يكن نقص النمو فى إفريقيا يرجع لأى مشكلة فى محتوى الشروط القائمة التى ترفق بعقود الإقراض، كانت ترجع بالأحرى لفشل الحكومات فى إعادة الهيكلة تقديم الحوافز للقطاع الخاص، وبنص كلمات البنك

الدولي عام ١٩٩٤، "حتى فيما بين أقوى رجال التكيف والإصلاح الاقتصادى، لم تذهب أى بلد للمسافة الكاملة فى إعادة هيكلة اقتصادها" (البنك الدولى ، ١٩٩٤ ١)، كانت الأزمة فى إفريقيا " أولا وقبل كل شىء نتيجة لفشل السياسة الداخلية وفى المؤسسات الحكومية التى ساعدت الدولة فى إنشائها ودعمها" (ساهن Sahn ١٩٩٤، ٣٦٦)، وكان الحل يوجد فى الحب العنيف (استخدام تدابير تأديبية صارمة) لشروط العقود وللتطبيق الأكثر حزما لبنودها - كما هو منصوص عليها فى المبادرة الخاصة بالدول المثقلة بالديون HIPC عام ١٩٩٦؛

وكانت نقطة الضعف فى نهج التقليدين من رجال الاقتصاد هو إنه شطر الوصفات العلاجية الاقتصادية المعقولة والمنطقية ببراعة وإتقان (عمل الصندوق والبنك) عن التنفيذ العملى وإمكانية الدعم (واجب الدولة المقترضة)، وطرح جانبا حقيقة إنه بصرف النظر عمن يقع عليه اللوم، فإنّ شروط عقود الصندوق والبنك للإقراض ببساطة لم تحرز نجاحا فى إفريقيا، ومن المفارقات إن مؤيدى التجديد والابتكار، لاسيما من هم داخل نطاق البنك الدولى، بدأوا فى مناقشة ودراسة ما كان هذا الفشل يقترحه بخصوص محتوى وعملية تحديد وتعريف الشروط المرفقة بعقود الإقراض (البنك الدولى ١٩٩٦).

الاستراتيجية الجديدة - هل هى إجماع واشنطون ثورى (أى يحدث تغيرا أساسيا كاملا) ؟

فى عام ١٩٩٩، تم تقديم مبادرة جديد مدعومة خاصة بالدول المثقلة بالديون HIPC من الممكن أن تؤثر فى حوالى أربع وثلاثين دولة إفريقية مستدينة،[1] وتم

(١) كانت تشمل أفقر الدول الإفريقية المثقلة بالديون: أنجولا، وبنين، بوركينا فاسو، وبوروندى، والكاميرون، وجمهورية إفريقيا الوسطى، وتشاد، وكوموروس، والكنغو، وساحل العاج، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وإثيوبيا، وجامبيا، وغانا، وغينيا، وعينيا بيساو، وكينيا، وليبيريا، ومدغشقر، ومالاوى، ومالى، وموريتانيا، وموزمبيق، والنيجر، ورواندا، وسايو توم، برينسيب، والسنغال، وسيرا ليون، والصومال، والسودان، وتنزانيا، وتوجو، وأوغندا، وزامبيا.

الإعلان عنها باعتبارها "أعمق، وأشمل وأسرع" من المبادرة القائمة الخاصة بالدول المثقلة بالديون .HIPC، كانت أعمق لأن مقدار المساعدة سيقرره الوضع الفعلي لمديونياتهم فى ذلك الوقت (ما يُسمى "بنقطة اتخاذ القرار) بينما كانت معونة الدين فيما سبق على أساس الوضع الذى تعرضه الدولة المدينة فى وقت لاحق أو متأخر ("نقطة الاستكمال")، وكانت المبادرة الجديدة هذه أشمل لأن شروط العقود تحددها إستراتيجية تخفيض حالة الفقر فى تلك البلد يُثبّتها" إجراء مشاركات فردية مبنية على أساس عريض،" وعندما تحتاج البلاد لفسحة أكبر من الوقت لتطوير إستراتيجية من هذا النوع، يمكن وضع الدعم الأولى على أساس إستراتيجية مؤقتة تظهر الدولة خلالها التزامها بتطوير مثل هذه الإستراتيجية وخططها لتنفيذ هذا التطوير (صندوق النقد ١٩٩٩c، والمؤسسة الدولية للتنمية IDA ١٩٩٩ and ٢٠٠٢).

كان لابد من حدوث تغيير، قبل نهاية عام ١٩٩٩، كان قد أصبح من الواضح إن المبادرة الخاصة بالدول المثقلة بالديون (HIPC) كانت فاشلة، وقبل نهاية عام ١٩٩٩، كانت مديونيات الدول الجديرة بأن توضع فى قائمة المثقلة بالديون(HIPC)، قد تضاعفت أربع مرات (من حوالى ٥٩ بليون دولار عام ١٩٨٠، لحوالى ٢٠٥ بليون دولار عام ١٩٩٩)، وفى المتوسط، أصبحت الدول حينئذ تواجه أعباء مديونيات أكبر بأربعة أضعاف مكاسبها من التصدير، وتتساوى مع أكثر من إجمالى النتاج الداخلى GDP بالكامل لتلك الدول (بيردسول وويليامسون Birdsall and Williamson ٢٠٠٢)، وعبّأت هذه الحقائق وحشدت سياسات إعانة سداد الدين فى الدول الصناعية.

وخلال التسعينات كانت المنظمات غير الحكومية NGOs ترقب عمل صندوق النقد والبنك الدولى وتنادى باتخاذ إجراءات أكثر بخصوص المديونيات، وعلى أية حال، فى أواخر التسعينات أصبحت هذه المنظمات أفضل تنظيما وظهورا، وبدأت تُعبىء مستويات جادة من الدعم العام لهذه القضية، وفى مؤتمر قمة مجموعة الدول الثمانية G-8 فى برمنجهام فى مايو عام ١٩٩٨، شكل سبعون ألفا مبهورون من مؤيدى حركة

التحالف الدولية "اليوبيل ٢٠٠٠" التى سعت لإزاحة الدين عن عدد من أفقر دول العالم عام ٢٠٠٠، وقادتها جماعات دينية واتحادات تجارية متعددة بجانب "المنظمات غير الحكومية NGOs سلسلة بشرية" حول "مركز مدينة برمنجهام" وحثوا اجتماع قائدى العالم بالعفو عن مديونيات أفقر الدول فى العالم، وعندما قامت وسائل الإعلام القومية والدولية بتغطية هذا الحدث، حتى من قاموا بتنظيمه أذهلهم عدد الناس، والكنائس، والجمعيات الخيرية، والمنظمات المدنية التى خرجت للتظاهر بسبب قضايا المديونيات وحالة الفقر هذه.

أما وقد استفادت "المنظمات غير الحكومية NGOs من نجاح الحملة، فسيطرت عام ١٩٩٨، بحملة ذات مظهر أخاذ قامت تحت مظلة حركة التحالف الدولية "اليوبيل ٢٠٠٠" على مناظرة وسائل الإعلام الدولية حول المديونيات، ومع أنها خاطبت صندوق النقد و البنك الدولى، لكن التأثير الحقيقى لحملتهما كان على الناخبين فى داخل الدول الدائنة القوية النفوذ، "عندما يصبح طلب الدعم من أجل سداد المديونيات القضية المشتركة لتحالف يضم كلا من البابا والبرنامج التليفزيونى البريطانى" عالم البوب، "فينبغى على الدائنين أن يرقبوا ويتنبهوا"، هكذا كتبت "الفاينانشل تايمز" فى مقالها الافتتاحى يوم ١٧ فبراير ١٩٩٩، وواصلت الجريدة بقولها، "إنّ الوضع الذى ينادى باتخاذ إجراء مناسب وراديكالى وضع يجبر المسئولين على التصرف، إنّ خدمة الدين تفرض عبئا يستحيل تحمله، لاسيما فى إفريقيا، إنّ موزمبيق تنفق على سداد المديونيات أكثر مما تنفق على الصحة: وهى بلد يموت فيها طفل من بين كل خمسة أطفال قبل أن تصل أعمارهم للخامسة، وفى تنزانيا، يستنفذ سداد المديونيات أكثر من ميزانية المدارس الابتدائية بالكامل" ("الفاينانشل تايمز" ١٧ فبراير ١٩٩٩، ٢١).

ورفضت حكومات الدول الدائنة إعانة سداد الدين متعدد الجوانب لأسباب أيديولوجية وأخرى مالية، من الناحية الأيديولوجية، ركزت المعارضة على النتائج المعاكسة لإضعاف التزامات التعاقد التى تتعهد الدول المقترضة بالوفاء بها ولاستحالة

ضمان أن يُستخدم الدعم والإغاثة بطريقة جيدة، وقد عبّر عن هذا بشكل جدير بالذكر السيناتور فيل جرام :Phil Gramm .

نوع من أنواع أساليب البيع الذى يستخدم عامل الضغط النفسى أن نتحدث عن الإعفاء من سداد بلايين الدولارات للبلاد التى اقترضت منا أموالا وفى كثير جدا من الحالات، أنفقوها ببساطة، بإسراف هنا وهناك، أو سرقوها، ونجدهم الآن لا يريدون أن يسددوها لنا، إنّهم يشاغبون ويعربدون، ويقدمون احتجاجات وطلبات، لكن هذه الأشياء لا تفلح فى كوليج ستيشن "مدينة فى ولاية تكساس"، وهناك عندما تقترض مالا من البنك أو من شركة مالية، أو من زوج أختك، فإنهم يتوقعون منك سداد دينك (جرام إلى مجلس الشيوخ الأمريكى فى ١٨ أكتوبر ٢٠٠٠).

كان لهذا الجدل جاذبيته فى المناصب العليا لصندوق النقد والبنك الدولى، لكنّه كان يتم نسخه بسرعة من خلال الحقيقة البسيطة القائلة بأنّ مبالغ الدين الطائلة فى دفاتر حساباتهم أصبح من المعروف أنّها لا يمكن سدادها – مما يعرض سلامة المركز المالى للمؤسستين للخطر، وكان الجدل حول " عدم تقديم دعم مالى " بين القطاع الشعبى العريض فى الدول الصناعية يفقد قوة دفعه وتوازنه،

وفى الدول الصناعية، سرعان ما وجد المعارضون لإعانة سداد الدين أنّهم كانوا يخسرون فى الجدال والنقاش أمام النمو التلقائى السريع للرأى العام، فى أواخر عام ١٩٩٨، أخذت حكومة يسار الوسط الألمانية الجديدة اتجاها عكسيا لمعارضة بلدها التقليدية لتخفيض الدين، وأعلنت إن إعانة سداد الدين سوف تكون موضع عرض وبحث ونقاش فى قمة مجموعة الدول الثمانية G-8 التى سوف تُعقد فى كولونيا بألمانيا الغربية عام ١٩٩٩، (إليوت Elliott ١٩٩٨). والمُدهش إن خمسة بلاد على الأقل من بين الدول الثمانية التى حضرت القمة لم تقدم اقتراحات بخصوص إعانة سداد الدين (تشوت Chote ١٩٩٩).

وفي الولايات المتحدة، وكما صرّح السناتور بيدن Biden فيما بعد، جمّعت الحملة التي كان الهدف منها تخفيض قيمة المديونيات المسيحيين من جناح اليمين أمثال قداسة بات روبرتسون Pat Robertson وأعضاء الهيئة - التشريعية من جناح اليسار أمثال مكساين ووترز Maxine Waters (خطابات في مجلس الشيوخ الأمريكي في ١٢ أكتوبر، ٢٠٠٠)، وصرّح السناتور فيل جرام Phil Gramm بلهجة يغلب عليها طابع الشكوى في ختام ملاحظاته في اجتماع مجلس الشيوخ رقم ١٠٦ قائلا،"كنت في استقبال جماعة من رجال الدين الموقرين في مكتبي منذ أيام قلائل وكان غرضهم التأثير على أعضاء المجلس لإصدار مشروع قانون من أجل هذا العفو عن الدين، وأنا لا أعتقد إنه منذ أن اجتمع قسطنطين الأكبر مع مجلسه المسكوني في نيسيا Nicaea بآسيا الصغرى أن كان هناك تجمع لرجال الدين في مكان واحد أكبر ممن جاءوا لمقابلتي من أجل دعم العفو عن الدين" (مجلس الشيوخ الأمريكي، ١٨ أكتوبر، ٢٠٠٠)، وساعد تأثير الضغط الشعبي مثل ذلك الذي واجهه السناتور جرام على عدم الوقوف أمام نهج جديد.

وقد ركّز الضغط الشعبي على إستراتيجية الدين على ملمحين يمكن أن يشكلا نهجا جديدا، كان أولهما هو تخفيض حدة الفقر، وكانت مبادرة " البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) الأصلية في الأساس قد تركت التخفيف من حدة الفقر لمؤسسات وعمليات إجرائية أخرى، وطلبت فقط أن ترقب المؤسستان الماليتان الدوليتان التقدم تجاه أهداف " لجنة المساعدة على التنمية " المنبثقة من " منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) لعام ١٩٩٦، في تخفيض حدة الفقر والتنمية الاجتماعية "، وكان النهج القديم يعكس وجهة النظر القائلة بأنّ " المجتمع الدولي يدعم حالة الفقر على أكمل وجه من خلال عدة وسائل من بينها الإقراض وسياسة الحوار، ومراجعة الإنفاق الاجتماعي" وليس من خلال برامج صندوق النقد والبنك الدولي المحددة (صندوق النقد الدولي ١٩٩٨b، وقد غيرت ذلك مبادرة إعانة سداد الدين المدعمة.

وفى عام ١٩٩٩، انضم صندوق النقد للبنك الدولى فى التعبير عن تركيز جديد فيما يخص موضوع الفقر، وذلك بعد أن أدركا وأقرا بأنّ " الدلائل المتزايدة بأنّ الفقر الذى يحاصر البلاد ويطوقها وحالة عدم المساواة القاسية فى الفرص الاقتصادية ومنح الأصول يمكن أن تكون هى نفسها معوقات للنمو" (صندوق النقد ١٩٩٩ c) كان التركيز الجديد على الفقر فى جزء كبير منه رد فعل مباشرا لدواعى قلق الشعوب والحكومات داخل نطاق الدول الصناعية، لقد زاد عقدان من المديونيات فى إفريقيا من حالة الفقر بشكل مؤلم فى أكثر البلاد فقرا هناك، وكان على أى مبادرة جديدة لإعانة سداد الدين أن تظهر بوضوح أنها تحاول علاج هذا الوضع.

وكان العنصر الثانى الجديد للإستراتيجية المدعومة هو التزامها الصريح بأن تجعل البلاد وشعوبها "تتولى قيادة هذه الإستراتيجية"، كانت الشروط المرفقة بقروض البنك والصندوق تُبنى على إستراتيجيات تنشأ وتتطور محليا مع المشاركة الفعالة للمجتمع المدنى و المنظمات غير الحكومية NGOs. إضافة للدول المانحة والمؤسستين الدوليتين، وكانت المفاهيم الرئيسية التى تدفع العملية الجديدة هى "المشاركة" و "الملكية"، استولت "المشاركة" على نهج جديد "من أرض الواقع" ليعمل مع المجتمعات المحلية و المنظمات غير الحكومية، وكان ذلك مرآة لما كان يحدث فى واشنطون العاصمة Washington, D.C, إذ إن المزيد من المنظمات غير الحكومية NGOs أصبحت تشترك فى مادة ومعلومات، وفى الدفاع عن البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) ودعمها ومراقبة نتائجها.

واستولت "الملكية" على ما تعاهد البنك والصندوق على إعادة التفكير فيه بخصوص الطريقة التى تمكن كل منهم من تحسين التزام الحكومات بالإصلاح وبالتالى بفعالية تنفيذها للشروط الملحقة بعقود الإقراض، وتواكب هذا مع قلق شعبى عام حول فرض المؤسستين لشروط قاسية وحازمة على الحكومات، وسمح التركيز الجديد على الملكية للمؤسستين بأن يتجاوبا مع النقاد حول قسوة شروطهما، والنقاد حول عدم فاعلياتهم.

وكان دور المنظمات غير الحكومية فى التأثير على إستراتيجية الدين دورا له أهميته، منذ عام ١٩٩٨، وما تلاه من أعوام، حفرت المنظمات غير الحكومية (وكان معظمها من الدول الصناعية) الكبيرة والمنظمة بشكل جيد لنفسها بنجاح مكانا فى النقد والمراجعة الرسمية للبلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) كانت حملتهم لتخفيض الدين تهدف كلا من صندوق النقد والبنك الدولى، وكانوا يتهمون المؤسستين بعدم إنصاتهما لأفكار الشعوب الموجودة فى أكثر البلاد تحملا لأعباء الديون أو الالتفات والانتباه إليها، وقدّم الكثير من المنظمات غير الحكومية أنفسهم على اعتبار أنهم مفوضون رسميا عن الشعوب المُهمّشة من نواح أخرى، وذلك على الأقل فى المفاوضات على المستوى الدولى، وفى هذا الدور، لعبت تلك المنظمات دورا فعالا للغاية فى النقد والمراجعة الرسمية للبلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC)، ولنذكر فى هذا المجال تقريرا مشتركا للصندوق والنقد:

منذ البدايات الأولى استفادت عملية البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC)، من تشاورها مع المجتمع المدنى فى كل أنحاء العالم... وفى الآونة الأخيرة، أصدر عدد من المنظمات تحليلات تفصيلية وتتسم بالتبصر عن مبادرة البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC)، وعن إعانة سداد الدين بشكل أكثر استفاضة، ونحن نريد أن نستكمل البناء بعد هذا الإجراء الاستشارى ونحن نقوم بعملية النقد والمراجعة السنوية الشاملة، (صندوق النقد الدولى ١٩٩٩c).

واستمر صندوق النقد والبنك الدولى فى إضفاء الطابع الرسمى على مدخلات وبيانات المنظمات غير الحكومية فى نقدهما ومراجعتهما لعام ١٩٩٩، وأنشآ بذلك ممارسة استشارية أساسها عريض تتم إدارتها فى المركز الرئيسى فى واشنطون، وشكّل هذا اللغة المنمقة لاستراتيجية الدين المدعومة، كما أنه أسس أيضا نموذجا للارتباط مع المنظمات غير الحكومية - سواء فى المركز الرئيسى فى واشنطون أو فى الميدان - فى تشكيل إستراتيجيات تخفيض الدين.

وكان للنهج الجديد المبنى على المشاركة فوائد سياسية مباشرة للبنك والصندوق كمؤسستين ماليتين (أى لإدارة كل منهما ولهيئة العاملين فيهما)، وقد خفف الانفتاح المتزايد على المنظمات غير الحكومية من المقالات النقدية على المؤسستين وعزز من نفوذ الإدارة على الحكومات الدائنة التى تأسست فيها معظم المنظمات غير الحكومية القوية النفوذ والجيدة التنظيم والحركة، ويقترح علينا روبرت ويد Robert Wade إن التحالف الجديد " يمكن فهمه، بشكل جزئى، على إنه محاولة لبناء أحد المقومات الهامة للدعم بشكل صحيح حتى لا يدين البنك بشكل تام لحكومة الولايات المتحدة ولنطاق ضيق من لعبة الولايات المتحدة " مسكتك " ياNGOs - أى أمسكت بك أيتها المنظمات غير الحكومية ولن تفلتى منى – (ويد Wade ٢٠٠١)، ومع ذلك، كما يواصل "ويد" ملاحظاته، كان الكثير من التحالف الجديد ومن جدول الأعمال المُوسّع للبنك "بلاغيا ومتكلفا وغير صادق، وكان يهدف إلى إرضاء كيانات الطرف الأول الخارجى (أى الدول الدائنة) ولم يكن المقصود منه أن يكون له أى تأثير على البضائع والخدمات التى تستلمها الدول المدينة مقابل مديونياتها"(Wade ٢٠٠١).

والتأثير الثانى للتحالف الجديد مع المنظمات غير الحكومية هو إنه عزز من الموارد المتاحة أمام المؤسستين كى تستخدماها فى تنفيذ استراتيجية الدين الجديدة، كما يعلن الناطق بلسان البنك الدولى على موقع " الويب " الخاص به:

فى عام ١٩٩٩، شارك التحالف الكونى " اليوبيل ٢٠٠٠" ومئات من المنظمات غير الحكومية المهتمة الأخرى البنك الدولى فى مراجعة امتدت ستة شهور "لمبادرة البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) ونتج عن مساهمات مراجعة ونقد المجتمع المدنى لتلك المبادرة بشكل مباشر مضاعفة إعانة سداد الدين تعهدت بها الدول الدائنة، كما نتج عنها الإسراع فى تنفيذ الإعانات، وربط الإعانة باستراتيجيات تخفيض حالة الفقر (www.worldban;.org).

وعلى المستوى الكونى، فتحت المشاركة الجديدة للمنظمات غير الحكومية الباب لمناظرة حول إعانة سداد الدين وعبّأت الدعم السياسى فى البلاد الصناعية، فأجبرت الحكومات والمؤسستين الماليتين الدوليتين بذلك بأن يشاركوا فى الأمر بحضور أكبر حجما ونطاق أكبر من المحاورين.

وعلى المستوى القومى فى الدول المقترضة، استثار مشاركة المنظمات غير الحكومية من يهمهم الأمر لعقد مناظرة جديدة حول من هم الذين يشاركون ولماذا يشاركون فى الاستشارات والمشاورات حول صندوق النقد والبنك الدولى والممارسات الشعبية التى تذهب إلى أبعد مما ينبغى. ويؤكد النقاد إنه ظهر على السطح عملية مشاركة انتقائية ومختارة للغاية تعطى ميزات لبعض الجماعات على حساب جماعات أخرى، وكثيرا ما تتجاهل وتهمل " المجتمع المدنى " العريض (سكولتى Scholte ٢٠٠١)، والنقد الثانى هو إن المشاركة الجديدة كثيرا ما تستثنى أو تُهمّش دور مؤسسات سياسية قائمة كالأحزاب السياسية والبرلمانات (إجارز وفلورينى وودز Eggers, Florini and Woods ٢٠٠٤) وضاعفت من هذه المشاكل الخصومة والتنافر المتزايد بين "المنظمات غير الحكومية الجنوبية والشمالية" والشك الشديد المريب فى الواقع من جانب "حكومات الجنوب".

وكان العنصر الأساسى الآخر " للبلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) المدعومة هو عنصر"الملكية"، وهو مفهوم ظهر نتيجة دراسات متعددة داخل المؤسستين، وتقييمات خارجية تم تنفيذها فى كل من الصندوق والبنك تقدم تفصيلا للدرجة التى لم تنجح فيها الشروط التقليدية المرفقة بعقود الإقراض، وكان " تحسين الملكية" يُعتبر طريقة لضمان التزام قومى أكبر بالسياسات وزيادة المحاسبة على تحمل المسئوليات من خلال مناقشة السياسة والمراقبة والتحكم الأفضل على الإنفاق والنتائج المترتبة على ذلك.

ويكمن أوضح تعبير عن نهج الملكية الجديد فى "إطار عمل التنمية الشاملة" الذى أصدره البنك الدولى عام ١٩٩٧ – ١٩٩٨، رغم إنه كانت هناك فيما سبق مناقشة

هامة حول الملكية، وذلك داخل البنك الدولى ذاته وحتى الأكثر من ذلك داخل نطاق DAC أى لجنة المساعدة على التنمية المنبثقة من منظمة OECD، ومجتمع الدول المانحة، على سبيل المثال، فقد سبق إطار العمل هذا المبادرة " الراديكالية " حول علاقات الإعانة فى تنزانيا التى تركزت حول " الملكية "والتى كان البنك الدولى مشاركا فيها بشكل مباشر، وتلقت قضية الملكية داخل نطاق صندوق النقد، الذى انضم لمبادرة الملكية مؤخرا إلى حد ما قوة دفع لها مغزاها من النقد والمراجعة الخارجية لمنحة " التسهيل التمويلى المعزز للتصحيح الهيكلى ESAF، وبناء على أبحاث سابقة ودراسات لعلاقات البنك الدولى مع الدول التى تقترض منه (البنك الدولى ١٩٨٩ f و ١٩٩٦(b)، كانت مبادرة CDF تهدف " لوضع البلد التى تجلس فى مقعد القيادة، بكونها " تملك" أجندة السياسة وتتولى توجيهها أيضا، مع البنك الدولى وشركاء البلد الآخرين، كل منهم يحدد دعمه فى خططه المالية وأعماله التجارية، " وكان المفتاح لهذا هو إيجاد " آليات لتجميع الناس وبلادهم سويا وبناء إجماع عام على قرارات إطار عمل التنمية الشاملة هذا، " وكان دور البنك الدولى هو دعم العملية، الأمر الذى يمكن أن يفرز شركاء أقوى يفسحون المجال أمام انتقائية إستراتيجية، وتقليل للمنافسة المدمرة، والتركيز على تحقيق نتائج واقعية محددة وملموسة (البنك الدولى ٢٠٠١).

إنّ لكلمة "ملكية" وقعا مؤثرا وصعبا وقويا، وكان الأصعب منها بكثير هو التوضيح العملى لطريقة تفعيل وتجميع وحشد الدعم القوى للعاملين فى هذا النهج الجديد، وكثيرا ما كانت هيئة العاملين تفهم "الملكية" المتزايدة فى الترجمات الأولى للكلمة على أنّها تعنى أنّهم ينبغى أن يفسروا الشروط المرفقة بعقود الإقراض وأساسها المنطقى للجماعات المحلية بطريقة أفضل (بيكيتو وويفنج Picotto and Weaving ١٩٩٤)، وتلقى نتائج بحوث البنك الدولى الخاصة فيما يتعلق بأفقر الدول التى تقترض منه الضوء على مشاكل ومصاعب خطيرة فى محاولة تغيير سياساته

وطريقة العمل التى يتبعها (البنك الدولى ٢٠٠٢ c وبرغم هذه المشاكل، تقدم أحدث دراسة قامت بها إدارة التقييم بالبنك دلائل تعتمد على التجربة العملية عن السبب الذى يجعل الملكية الأكبر حجما تؤدى إلى مساعدة على إحداث تنمية أكثر فعالية (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠٢).

ووضع النهج الجديد القائم على المشاركة للمفاوضة حول شروط إعانة سداد الدين مع ذلك تحديا واقعيا حقيقيا أكثر من ذى قبل، وعبرت مؤسسة صندوق النقد عن رغبتها "لأن تصبح مستعدة لتقييم أكثر من نهج جديد وأن تقر عملية جديدة من إجراء للتجارب ودعم ابتكار وتجديد مفيد، وستكون هيئة العاملين بالصندوق منفتحة لدراسة طرق تكيف وتعديل بديلة واضعا فى اعتبارها تأثيرها على الفقراء،" (صندوق النقد ١٩٩٩ c ومع ذلك، فإنّ هذا الأمر يكون أمرا صعبا دائما بالنسبة لمنظمة متعودة على مراقبة أعمال وتصرفات محددة ملموسة من خلال إجراءات نقد ومراجعة داخلية مكثفة، وطالب إطار العمل الجديد بنهج أكثر سلاسة ويتطلب من المؤسسة أن تحدث توازنا بين عدة " مقومات أساسية " متنافسة، وينبغى أن يكون على البنك أن يُضيّق من منهجه لضمان إيجاد شروط هيكلية مختارة مرفقة بالقروض وتأكيد أكبر على الإجراءات لتحسين إدارة الموارد العامة وتحمل المسئولية والمحاسبة عليها، ومع ذلك، وفى نفس الوقت، فإنّ إطار العمل يناشد صندوق النقد أن يوسّع من نهجه بحيث يجعل تخفيض حالة الفقر جزءا لا يتجزأ من إستراتيجياته الكلية، وأن يتأكد من أن تكون ميزانياته فى صف الفقراء، وأن يتولى تحليل الآثار الاجتماعية لما يقوم به من أعمال، ومن المؤكد أن يواجه صندوق النقد بتأكيده على التجاوب السريع مع الأزمات، قدرا أكبر من المتاعب من جراء عمليات المشاركة(بوتون ومورموروس Boughton and Mourmouras ٢٠٠٢).

وعلى مستوى عام أكثر، تضع الملكية تحديا أكبر أمام كل من الصندوق والبنك، يتطلب منهما أن يقدما قدرا من إنكار الذات – من أجل تسهيل إحداث نتائج محددة

ولكن فى نفس الوقت عليه تجنب فرض شروط ترفق بعقود الإقراض، ولكى تشحذ هيئة العاملين بصندوق النقد من خبراتها ولكن تكبح جماحها تفضيلا لنهج المشاركة الجديد الأوسع نطاقا والذى يتخذ البلد المستدين أساسا له فيتولى تصميم السياسات ورسم خطوطها، أعربت عن مخاوفها إنه فى النهاية فإنّ هذا التناوب هو من نوع "الملكية" مقابل "النوعية" (آدم وبيفان Adam and Bevan ٢٠٠١ k ٤)، ومع ذلك كانت النتيجة هى حدوث تغيير ضئيل.

تأثير الإستراتيجية الجديدة

فى عام ٢٠٠٣، وصفت "جماعة اليوبيل" التقدم فى مبادرة "البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) على إنه تقدم" بارد إلى أبعد حد "، وأشارت لحقيقة أن ثمانى بلاد فقط (لا واحدا وعشرون دولة كما كان متصورا) وصلت لنقطة الاستكمال، وبالتالى استفادت من تخفيض رصيد الدين (اليوبيل ٢٠٠٣)، وطبقا لما ذكره صندوق النقد والبنك الدولى فهناك عقبتان جعلتا التقدم بطيئا جدا، أولهما إنه كان هناك نقص فى التمويل المناسب للمبادرة، لقد فشلت حكومات الدول الدائنة فى تحويل الدعم من أجل المبادرة إلى " التزامات ثابتة " وتقديم التمويل المناسب الذى يحمى الدول المُقرضة من تخفيض قيمة العملة وذلك لدعم إعانة سداد الدين، لاسيما إن الكثير من البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) تعانى من الانكماش الاقتصادى الكونى، وهبوط فى أسعار السلع (الجمعية الدولية للتنمية ٢٠٠٢)، علاوة على ذلك، فإن كثيرا من البلاد تحتاج لمنح إضافية، لاسيما البلاد الأكثر عرضة للديون، والبعض منها تخلف أكثر من اللازم عن سداد المتأخرات، وتتأثر للغاية بالصراعات والنزاعات بحيث لا يمكنها أن تكتسب الصلاحية الشرعية للحصول على المساعدة المؤقتة.

ويؤكد النقاد أن الصندوق والبنك يمكنهما أن يضعا قدرا أكبر من مواردهما فى إعانة سداد الدين - الدخل الصافى من البنك الدولى ومبيعات الذهب من صندوق

النقد (اليوبيل ٢٠٠٣)، ويرد الصندوق والبنك إنه لو حدث هذا فإنّه يُضعف من قدرتهما على تقديم دعم مالى للبلاد ذات الدخل المنخفض، بما فى ذلك البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) الجمعية الدولية للتنمية ٢٠٠٢). كما إنه يلقى بعضا من تكاليف تخفيف أعباء الديون أى التخفيف من عبئها على الدول التى تحصل منهما على قروض.

إنّ النقص فى التمويل الذى تعهد به الصندوق والبنك لتخفيف عبء الديون يعنى – ونحن هنا نورد تقريرا لمكتب تقييم العمليات بالبنك الدولى – أنّهما لا يمكنهما أن يضعا آمالا لتحسين استمرارية دعم الدين أو تخفيف حدة الفقر فى أكثر البلاد المثقلة بالديون، تتطلب استمرارية دعم الديون إعادة تخطيط للطرق التى تُسلم بها الموارد للبلاد – وهذا شىء يمكن للمؤسستين فعله، يتطلب التخفيف من حالة الفقر مضاعفة الموارد التى تُسلّم للدول الفقيرة – ولابد للصندوق والبنك أن يعتمدا على تدفقات معونات أخرى لتحقيق ذلك (إدارة تقييم العمليات ٢٠٠٣، ٥٧)، وبهذا المنطق، فإنّ إستراتيجية الدين المدعوم تنقيح راديكالى أقل مما تبدو عليه، ولأنّ الموارد تقيد حركة البنك والصندوق فإنهما مع ذلك لا بد من أن يعتمدا اعتمادا كبيرا على " إصلاح " البلاد المدينة لأوضاعها حتى تتمكن بشكل أفضل من خدمة مديونياتها وأن توظف أموالها فى تخفيف حدة الفقر.

وهناك سبب ثان للتقدم البطىء فى إعانة سداد الدين أو تخفيف قيمته، ويكمن هذا السبب فى الشروط المرفقة لعقود الإقراض للبلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) تتطلب الشروط الجديدة من البلاد تكوين إستراتيجية لتخفيض حالة الفقر عن طريق استشارة الغير وطلب مشاركتهم فى ذلك، وإذا ما كان هذا أمرا صعبا عليها، فيمكنها استخدام إجراء مؤقت للحصول على الإعانة، ومع ذلك، فلابد من الوفاء بتنفيذ الشروط المرفقة القديمة رغم كل شىء، وفى غياب تمويل أكبر حجما بكثير فإنّ التكيف والإصلاح يظلا الدعامة الأساسية لإستراتيجية الدين، ويظل هذا الأمر صعب التنفيذ ومثيرا للنزاع.

ومن أجل التأهل للحصول على تخفيف أعباء الديون، يُطلب من البلاد تحقيق أهداف اقتصادية واسعة النطاق فيما يتصل بالتضخم المالى، والرصيد المالى، وموقفهم الخارجى، كما يُطلب منها تنفيذ إصلاحات هيكلية وقطاعية (صندوق النقد ٢٠٠١ e، ويتهم النقاد صندوق النقد بتطبيق هذه الأهداف بهمة ونشاط زائد عن الحد على البلاد المتعرضة لأزمات مالية كبيرة، ويؤكدون إن الصندوق يجبر البلاد على الابتعاد عن نطاق تخفيف أعباء الديون بتطبيق أهداف مالية بشكل مبالغ فيه وبتركيزهم الزائد عن الحد على الخصخصة فى شروطه المرفقة بعقود الإقراض المتصلة بدول HIPC. وقد تم إبعاد حوالى أربعة عشر دولة من بين بلدان البرنامج التسعة عشر عن نطاق تخفيف أعباء الديون مرة واحدة على الأقل (اليوبيل ٢٠٠٣ ٣).

وبدرجة ما تروى لنا مراجعة المؤسستين ونقدهما الخاص بهما قصة مماثلة تدعو للتشاؤم إلى حد كبير، تُقدّم هيئة العاملين بالصندوق والبنك وهم يلخصون تجربة الدول المؤهلة لأن تكون ضمن دول HIPC تفاصيل زلات وأخطاء انزلقت إليها فى سياستها المالية وتأخرها فى الإصلاح الهيكلى وإجراءات الخصخصة كى تفسرا لماذا كان تأهل الكثير من هذه الدول مثل غانا ومالاوى وجمهورية إفريقيا الوسطى والسنغال ورواندا وتنزانيا تأهلا بطيئا ضمن دول (HIPC) صندوق النقد/ البنك الدولى ٢٠٠٢).

والسؤال الهام والأساسى هنا هو ما إذا كان من الصواب فرض الشروط المرفقة بعقود الإقراض لهذه البلاد فى ذلك الوقت، أو، وبشكل أكثر تحديدا، ما الذى يفسر الأسبقيات التى تعكسها الشروط المستمرة المرفقة بعقود الإقراض تلك ؟ هل تعكس الحاجات والظروف الاقتصادية لكل بلد منهم ؟ أم هل تراها قد تم تشكيلها بإفراط وبشكل مبالغ فيه من خلال قلة وتقييد موارد المؤسستين ؟

لقد وعدت HIPC المدعومة باتخاذ إجراءات جديدة فى صياغة تعديلات لشروط العقود – تركز على المشاركة والملكية، ومع ذلك، تشير الدلائل على أنّه لم يتغير فيها

إلا القليل، وذلك عند الممارسة العملية للإقراض، خذ مثلا بلدين سبق مناقشة ما حدث معهما فى أبواب سابقة من الكتاب – السنغال وزامبيا، لقد واجه كل منهما مصاعب فى طريقها للتأهل لحصولها على إعانة سداد مديونياتها، فى حالة السنغال كتب الصندوق والبنك إن مؤشرات رصيد الدين الخارجى ساء وضعها بشكل ملحوظ نتيجة للتقديرات المستقبلية لصادرات أقل حجما عما كان متوقعا، وأنّ التقدم فى الإصلاحات الاقتصادية كان بطيئا (جمعية التنمية الدولية ، ٢٠٠٢ ٦٥)، وكانت هناك نقاط محددة يمكن أن تؤدى إلى طريق مسدود فى أداء السنغال، وكانت تلك النقاط تتعلق بخصخصة صناعة الفول السودانى وخصخصة الكهرباء وتحريرها من بعض القوانين والتنظيمات.

أما بخصوص زامبيا، فإنّ المؤسستين أكثر تفاؤلا تجاهها، وأعلنتا عام ٢٠٠٢ أنّ: " زامبيا تواجه كل معايير ومقاييس الأداء الهيكلى بطريقة مرضية،" (جمعية التنمية الدولية ٢٠٠٢ ٦٩ .)، وأعلنتا التزام الحكمة بتطبيق خصخصة البنك التجارى الوطنى بزامبيا (ZNCB) على وجه السرعة، وذلك فى تصريح صدر فى بيان أُعد للنشر فى الصحف مؤخرا (IMF ٢٠٠٢)، ومع ذلك فقد كان انخفاض الأسعار العالمية للنحاس الأحمر وإغلاق المناجم فى زامبيا يعنى أرباح تصدير أقل فى زامبيا وبالتالى استمرار عبء دين غير مدعوم.

وتميز العقدان الأخيران فى إفريقيا بعاملين يسهل الإقرار السريع بهما فى حالة كل من السنغال وزامبيا: التأثير المدمر للعوامل الخارجية لاسيما زيادة انخفاض أسعار السلع العالمية وانخفاض الأسواق العالمية؛والاستمرار الذى لا ينتقص من الشروط الهيكلية المرفقة بعقود الإقراض التى تكون مطالبها الملحة وتتابعها وتسلسلها وفعالياتها فى البلاد التى تواجه أزمات اقتصادية (وغالبا ما تكون سياسية) مسألة مناقشة ومناظرة فى أقل تقدير، ولا يدور النقاش والجدال حول كون التكيف والإصلاح الهيكلى خطأ من الناحية النظرية، بل يدور حول إن البلاد التى تعانى من الضغط

السياسى والاجتماعى الشديد لا تستحوذ على الشروط الضرورية التى تجعل أمثال كل تلك الإصلاحات تعود عليها بالفائدة، وتشمل تلك الشروط المسبّقة البنية التحتية الأساسية، ورأس المال السياسى، والمؤسسات الحكومية الفعالة والتى تتحلى بالشفافية الضرورية من أجل مواصلة تنفيذ برامج الخصخصة والتحرر الشاملة.

فى المحادثات مع الخبراء بأحوال البلاد فى كل من الصندوق والبنك، وضح إن الكثيرين من هيئة العاملين فى كلتا المؤسستين يعرفون ذلك، لقد كان هناك بلا شك الكثير من اللغة المنمقة التى تتسم بالمغالاة وعدم الصدق حول الملكية أكثر من التغيير الفعلى فى الممارسة العملية، ومع ذلك، كان هناك البعض من التغيرات الهامة التى قامت بها الدول المانحة على مستوى البلد حيث تأخذ نسبة متزايدة من المعونة من بعض البلاد شكل دعم للميزانية أو لبرامج القطاعات، على سبيل المثال، تعلن إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية رسميا إن حوالى ١٥ ٪ من برنامج الإعانة الثنائى بها DFID يتم صرفه فى دعم الميزانية وفى أشكال أخرى من إعانات البرنامج (DFID ٢٠٠٤ a, - ١٨-١١٧ and ٦٣-١٦٢) علاوة على ذلك، على الأقل فيما يخص بعض البلاد، هناك تحنا وتطوير فى التنسيق بين الدول المانحة (رينزيو Renzio ٢٠٠٤، OECD/ DAC ٢٠٠٤)، ومع ذلك، فهناك ضرورات وحقائق مُلحّة خاصة بالمؤسستين تمنع النهج الأساس من التغيير.

ما الذى يدفع حركة صندوق النقد والبنك الدولى ؟

هناك ثلاث من حالات التوتر الواضحة تنشأ من الطريقة التى قد يكيفها الصندوق والبنك كى يحققا رسالتهما فى إفريقيا بشكل أفضل، وتعود بنا كل حالة منهم لمصادر قوى المؤسستين واستقلال كل منهما فى اتخاذ قراراته التى تم استكشافها فى البابين الأول والثانى من هذا الكتاب، فى المقام الأول، اعتمدت كل مؤسسة منهما لمدة طويلة على "خبرات" المتخصصين فيها كأساس منطقى للشروط

المرفقة بعقود الإقراض أو إعانات سداد الديون أو المعونة الثنائية وكمصدر للتأثير فى إقناع الحكومات بتنفيذ إجراءات الإصلاح، ويواجه الخبراء فى المؤسستين وهم يقدمون النصائح دوافع قوية للغاية بألا ينحرفوا بعيدا عن الوصفات العلاجية الموحدة القياس والمعايير، كلما كان قالب المشروطية " أى الشروط المرفقة بالقروض أو إعانات تخفيف عبء الديون أو المعونة الثنائية " التى يتفاوضون حولها قالبا معياريا وقياسيا، قل إضطرار أى بلد عضو فى إحدى المؤسستين لتبرير ما يقوم به من أعمال، إنها إستراتيجية هيئة العاملين التى تفضل اختيار أقل شكل للمخاطرة لأنّ وقتهم ضيق ولأن خبرتهم نظرية أكثر منها تجريبية.

وبصورة متساوية، فإن القالب أو أداة القياس بالنسبة لكل مؤسسة منهما يجعل الحياة أسهل وأيسر، إنّه يجعل الأمر أسهل عليهما عندما تؤكدان أنّهما تعاملان جميع الدول بالتساوى، علاوة على ذلك، كلما كانت نصائح المؤسستين تعكس بشكل أقرب إجماع آراء بين المحترفين من خبراء الاقتصاد، سهُل على المؤسسة تبرير وصفاتها العلاجية فيما يتعلق بخبرة الأخصائيين، وكل هذا يتعرض للتهديد لو كان للملكية والمشاركة أن تتولى إدارة طريقة العمل فى كل مؤسسة بشكل حقيقى.

إنّ الملكية المحلية الحقيقية للسياسات، والتى تنتج عن مشاركة محلية عريضة فى إفريقيا، يغلب أن تفرز حزمة سياسات أكثر تعقيدا وتنوعا، وقد لاحظ البنك الدولى مؤخرا حالة التوتر " بين تركيزه على البلد وتنفيذه لمستويات قيامه بمهامه بشكل شامل ونشط " (البنك الدولى ٢٠٠٢ b , vi) إنّ استبعاد خطوات عن خبرات المؤسستين الاقتصادية الاحترافية يأخذ كل مؤسسة منهما داخل منطقة مجهولة غير موجودة على الخريطة – ليس كخبراء اقتصاد فحسب، ولكن أيضا كمؤسستين لهما قوانينهما وممارساتهما وهياكلها التى نشأت وتطورت لكونها نافعة ومفيدة لكل منهما.

وعامل التوتر الثانى فى بعثة المؤسستين الجديدة فى إفريقيا يعود بنا للهيكل والتركيبة المالية لكل منهما وطبيعة الإقراض الذى تتوليان تقديمه، يستغرق إصلاح

المؤسسات الحكومية وتخفيف حدة الفقر مدة زمنية أطول بشكل ملحوظ عما تستغرقه إجراءات التكيف والإصلاح الهيكلي الاقتصادى الكلي والاقتصاد الجزئى الذى أُعلن عنه فى المشروطية حتى الآن، لقد أظهر نقد ومراجعة E4SAF التى سبق مناقشتها فى الكتاب ميل المؤسستين إلى تركيز أنشطتهما ومشروطياتهما القاسية على أهداف قصيرة الأجل يمكن رصدها وتنظيمها ومتابعتها أكثر من تركيزهما على أهداف عريضة وطويلة الأجل.

إنّ بعثة المؤسستين الجديدة الأكبر حجما فى إفريقيا، التى تُقوى من إجراءات اتخاذ القرار وليس مجرد التركيز على الأهداف يكون تنفيذه وقياسه ومراقبته وتنظيمه أمرا شديد الصعوبة، إنّ تغيير المؤسسات الحكومية، ودرجات المشاركة والملكية، والتخفيف من حدة الفقر كلها أهداف معقدة ومتعددة الوجوه، وقد وجدت دراسة حديثة حول " النهج الجديد " لمشروطية صندوق النقد إن وثائق الإستراتيجية الجديدة لتخفيض حالة الفقر "أصبحت تميل لأن تكون عامة إلى حد كبير، ولها أولوية ضعيفة وذات نوعية متقلبة وقابلة للتغيير" (كيليك killick ٢٠٠٢).

والسؤال الجوهرى هو ما إذا كانت أدوات التمويل المشروط قصير الأجل أو متوسط الأجل يمكن أن تحقق الأهداف طويلة الأجل للصندوق والبنك أم لا، وإذا كان الجواب بالنفى، فإنّ المؤسستين تحتاجان إعادة تجهيزهما وتزويدهما بأدوات وآليات جديدة، أو أن تفوض مؤسسات أخرى ذات وضع أفضل بتنفيذ بعثتهما أو مهمتهما طويلة الأجل.

وعامل التوتر الثالث والأخير فى بعثة صندوق النقد والبنك الدولى فى إفريقيا يوجد بين "ملكية المقترض" و "رقابة الدول المانحة" تناقش جماعة الإعانة حاليا الإقراض أو المنح المُيسّرة طويلة الأجل التى لن تمر بالضرورة من خلال قنوات الصندوق والبنك - مثل "الصندوق العالمى لمكافحة الإيدز والسل والملاريا" ومؤسسة "حساب التحدى الألفى" الجديد. والتناقض الذى ينشأ من هذه المؤسسات المالية

الجديدة هو أنّها تقدم مع هذا مشروطية أخرى للمساعدة على التنمية يسيطر عليها المانحون، وتماما كما يستنتج خبراء الاقتصاد دروسا من إعانة تخفيف عبء الديون بأنّ الإعانة تحرز أفضل النتائج عندما يمكن استبدالها بشيء آخر مساو لها فى قيمتها،(بيردسول ووليامسون Birdsall and Williamson ٢٠٠٢)، ويقترح النموذج الجديد للممارسة المستمرة للسلطة فى " الصندوق العالمى " أن تكون استبدال المساعدة بشيء آخر مساو لها أقل درجة، وأن يوجهها المانحون الدوليون ويتحكمون فيها بشكل أكبر، فى الحقيقة، لقد أكد صناع السياسة فى إفريقيا إن هذا النهج الجديد يُجوّف (يفرغ من الداخل) أى إمكانية للمشاركة الحقيقية أو الملكية فى عملية تقدير الميزانية فى البلاد (تيوموسيم ميوتبايل Tumusiime-Mutebile ٢٠٠٢).

ويخاطر البنك الدولى وصندوق النقد بأن يقعا فى الشرك بين بعثتهما الجديدة ونموذج جديد لتمويل التنمية، تحاول بعثتهم الجديدة أن تحقن المشاركة المدعومة والملكية فى قلب عملهما وتجعل المسؤولية والسيطرة تؤول (أو سوف تؤول فى المستقبل) بالضرورة للبلاد المقترضة، ومع ذلك، فإنّ نموذج تمويل التنمية الجديد يُدخل سيطرة أكبر للمصادر المانحة أو يدخل على أقل تقدير تدقيقا أكبر للمصادر المانحة على "النتائج الواقعية الملموسة والتى يمكن إثباتها،" .

والمشكلة بالنسبة للصندوق والبنك هى ما يلى، إنهما يقعان تحت ضغط متزايد بأن يعرضا ويعلنا نتائج عملهما، ويثير الاهتمام فى هذا المقام المقالات النقدية الضارية حول المؤسستين التى صعّدها كل من الكونجرس الأمريكى من خلال لجنة عينها عام ٢٠٠٠ (لجنة ميلتزار Meltzer Commission ٢٠٠٠)، والملاحظات التى قدمها وزير الخزانة الأمريكية فيما بعد بول أونيل Paul O'Neill بلوشتاين Blustein ٢٠٠١ a)، ومع ذلك فإنّ بعثة المؤسستين يُعاد الكتابة عنهما الآن لتحديد أهداف هى بالتحديد أشد صعوبة فى تقييمها وفى إثبات أنها أهداف ناجحة.

وهناك تعليق أخير نحتاج تقديمه حول العلاقة بين صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، لقد وضعت مبادرة إعانة تخفيف عبء الديون الجديدة كلا من الصندوق

والبنك في مجالات نزاع أكبر ومحتمل الحدوث تجاه بعضهما البعض، وكما حدث من قبل، كان لابد من التفاوض حول الأدوار الخاصة بكل منهما والتوسع في دراستها بكل عناية (فقد سبق أن أخفق اقتراح قُدِّم لهما بأن يعملا سويا في برامج مشتركة في كسب التأييد اللازم للعمل به)، ويكشف التوثيق حول مبادرة " البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) حالة التوتر التي سادت بينهما بشكل مهذب ومصقول، دعنا ننقل نص تعريف صندوق النقد للعلاقة بين المؤسستين:

تحتاج هيئة العاملين في كل من الصندوق والبنك أن يتعاونا مع بعضهما بقوة وأن يسعيا لتقديم آراء إجمالية مترابطة للسلطات، مركزين على مجالات الخبرة التقليدية الخاصة بهما وبما يتفق مع الاتفاقيات السابقة بين المؤسستين... ومن أجل تحقيق دورهما في المساعدة على الاستعداد لإستراتيجية اقتصادية كلية، تحتاج هيئة العاملين بالصندوق أن تكون قادرة على أن تفسر عمل البنك الدولي وعمل المؤسسات الأخرى، ومع ذلك، فإنّه بالتماسك مع وجهات نظر مجلس الإدارة، على هيئة العاملين بالصندوق ألا يحاولوا أن يضيفوا إلى عمل البنك الدولي أو أن يستبدلوه و يحلوا عملا آخر محل عمله في تحليل حالة الفقر أو في تطوير السياسات الاجتماعية، (IMF ١٩٩٩ c) في الأساس، تم تخصيص البنك الدولي بتولي القيادة في تقديم النصائح للدول فيما يخص تصميم إستراتيجية تخفيض حالة الفقر، وتقييم تكلفتها، والإشراف على تنفيذها؛ وتصميم إستراتيجيات القطاعات والإصلاحات الهيكلية مثل الخصخصة والإصلاح التنظيمي؛ وتقوية المؤسسات الحكومية بما في ذلك مراجعة المصروفات العامة؛ وتقديم شبكات الأمان الاجتماعي.

ودور صندوق النقد هو دور القيادة في مجالات المسئولية الخاصة به مثل تشجيع وتعزيز السياسات الاقتصادية الكلية المتدبرة الحكيمة، والإصلاحات الهيكلية في مجالات معينة مثل سعر الصرف والسياسة الضريبية، والقضايا المتعلقة بالإدارة المالية، وتنفيذ الميزانية، والشفافية المالية، وإدارة الضرائب والرسوم الجمركية، ويترك

تقسيم العمل بين المؤسستين مجالات تداخل وتشابك كثيرة، تُلاحظ فى معظمها فى القضايا الحكومية مثل " إنشاء بيئة تساعد على إحداث نمو القطاع الخاص، " والتحرر التجارى، وتنمية القطاع المالى.

ووراء لغة التعاون المهذبة، اتضح إن الارتباط والعلاقة المتبادلة بين صندوق النقد والبنك الدولى كانت "ضعيفة وناقصة بشكل خطير" فى التقييم الخارجى" لمنحة التسهيل التمويلى المعزز ESAF (التقييم الخارجى لصندوق النقد الدولى ١٩٩٨، ٣٤)، ووجد ذوو الخبرة من النقاد إنه عندما توسع صندوق النقد فى جدول أعماله فدخلت فى مجالات خبرة البنك الدولى، كان لا يعمل مع ذلك معه بأمانة وعن كثب على أرض الواقع، وفى الوقت الذى تفيض فيه تعبيرات النوايا الحسنة، لم يحدث القيام بأى محاولة للشروع فى " التغيير الكبير فى إجراءات المؤسستين " الذى كان ضروريا لو كان على النصائح الفنية أن تتحسن نتائجها، فى الحقيقة، لم تجد المؤسستان أى دلائل على شىء، ولا حتى أدنى حد من التشكيل الرسمى المطلوب لإجراءات تفرز عمل فريق متبادل بين المؤسستين ولأصول وقواعد اتخاذ القرارات (التقييم الخارجى لصندوق النقد ١٩٩٨، ٣٤).

لقد وجد الصندوق والبنك إنه من الصعوبة بمكان تسهيل حدوث نمو اقتصادى ناجح، وتنمية، وإصلاح فى السياسات يتوافق مع مشروطياتهما فى إفريقيا، وهذا أمر محير من الناحية الظاهرية لأن كل مؤسسة منهما تبدوا قوية للغاية تجاه إفريقيا، إنّ لهما سيطرة ونفوذا بسبب مواردهما والمعرفة والمعلومات المتوفرة لديهما، إنّ البلاد التى تقترض منهما فى إفريقيا تُعتبر من أقل البلاد المسموح لها بالحصول على مصادر مالية بديلة، ومن غير المحتمل تقريبا أن يتجاهل حاملو الأسهم الأقوياء سلطة وقوة نفوذ المؤسستين فى تلبية أهدافهما السياسية الطبيعية مقارنة بأى مكان آخر يمكن أن يلجأوا إليه، باختصار، إنّ إفريقيا هى المنطقة الوحيدة التى يمكن أن نتوقع أن تتصرف فيه هيئة العاملين بالمؤسستين بشكل مستقل عن أيديولوجيات ومفاضلات

أقوى الدول الأعضاء بهما، وفى ظل هذه الظروف، يمكن أن نتوقع أن تأتى الخبرات الفنية والأبحاث المتوفرة لدى المؤسستين فى المقدمة وقبل غيرها من الأمور.

وتلقى تجربة الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى الضوء على مواطن الضعف داخل نطاق المؤسستين الماليتين الدوليتين، ولا يمكن أن ترتبط كل نقاط الضعف هذه بالضغوط السياسية التى تأتيهما من الخارج، وتبدو البلاد الإفريقية أنّها تلقت خدمات ضئيلة عن طريق الأبحاث وممارسات الإقراض من جانب الصندوق والبنك، وتلقى أحدث التقييمات التى قام بها العاملون بمكتب التقييم المستقل لكل من صندوق النقد والبنك الدولى الضوء على أوجه النقص ومواطن الضعف فى البعثة الخاصة لكل منهما حتى الآن (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٢، البنك الدولى٢٠٠٢c) كثيرا ما تمت صياغة نصائح سياسة محددة وفقا لمخططات سهلة وليس نتيجة لأبحاث شاقة – افتراضات أيديولوجية وليس نظريات تم اختبار صلاحيتها، بالتأكيد كان للمؤسستين موارد محدودة تصيغان بهما سياساتهما تجاه البلاد الفقيرة المدينة، ولكن حتى فى نطاق تلك التقييدات، يبدو أنهما اقتصدا فى الوقت الذى كانت هيئة العاملين فى كل منهما تقضيه فى تخطيط البرامج لأكثر البلاد حاجة للقروض الميسرة، فاتسمت حركتهم بالبطء فى الإلمام بقضية إعانة سداد الدين وتشكيلها فيما يتعلق بالمبالغ المالية التى تدين بها تلك الدول الفقيرة لكل منهما، وما هو مؤثر ومثير للمشاعر أكثر من غيره إنه حتى بعد انقضاء عقدين من الزمان على ارتباطاتهما مع الدول الإفريقية الأساسية جنوب الصحراء الكبرى التى تقترض منهما،فلا يبدو أنها لم تقترب بعد من وعد النمو الاقتصادى، وما زالت تدين بالكثير لصندوق النقد والبنك الدولى، إنّ هذه التجربة، وبوضعها جنبا إلى جنب مع تجربة اقتصاديات السوق الناشئ الجديد مثلما حدث المكسيك، وتجربة البلاد التى فى مرحلة انتقال مثل ما حدث فى روسيا،التى نوقشت فى أبواب سابقة من الكتاب، تستلزم دراسة كيفية إمكان إصلاح كل من المؤسستين.

الفصل السابع

إصلاح صندوق النقد الدولى والبنك الدولى

إنّ صندوق النقد والبنك الدولى مؤسستان دوليتان استثنائيتان، إن أموالهما، وتحويلاتهما المالية، ومعرفتهما وخبراتهما تمنحهما قوة ونفوذا لا يمكن لأى مؤسسات دولية أخرى إلا أن تحلم فقط بهما، إنّ حقيقة كونهما يتم تمويلهما بطريقة تلقائية "أوتوماتيكية" وأنّهما يكسبان دخلا وإيرادات من إقراضهما أموالا للدول ومن استثماراتهما تعطيهما درجة من الاستقلالية لا تضارعهما فيها أى مؤسسات أخرى، وهما موجودتان من أجل تعزيز التعاون المالى الكونى والاستقرار الاقتصادى، ولتسهيل التجارة الدولية، وتشجيع إيجاد نسبة توظف عالية ونمو اقتصادى قادر على البقاء، وتخفيض حالة الفقر، وتحسين مستويات المعيشة فى العالم النامى، ويمكن للمؤسستين ممارسة هذه الأهداف وتحقيقها عن طريق الإقراض والمشروطية إضافة إلى إجراء الأبحاث، وتقوم المؤسستان بتوظيف أكبر عدد من خبراء الاقتصاد التطبيقيين لأى مؤسسة فى العالم، وذلك بتجميع وتشكيل بنك من المعلومات والبيانات الاقتصادية والأبحاث التطبيقية يثير الإعجاب والاحترام.

ويهاجم النقاد الصندوق والبنك بعنف من جميع الجهات، إنّهم يتهمون المؤسستين بأنّ الولايات المتحدة تتحكم فيهما وتسيطر عليهما، ويتهمونهما أيضا بتقديم وتوزيع نصائح اقتصادية غير صائبة، وتُوجه لكل مؤسسة منهما تهمة تأييد أو حتى تشجيع نظم حكم فاسدة جائرة، ويراجع هذا الباب وينقد ويتخذ ما ذكر فى

الأبواب السابقة كأساس لإضافات جديدة نقدمها هنا، ويؤكد هذا الباب إن عمل الصندوق والبنك يتأثر بما يفضله أقوى الأعضاء فيه، وبدوافعهم البيروقراطية الخاصة بهم، وبالسياسات التى تتبعها البلاد التى يتعاملان معها، وهما ليستا مؤسستين فنيّتين على نحو محض، وخبراء الاقتصاد بسطاء وسُذّج عندما يعتقدون إن الصندوق والبنك كان يمكن أن يعملا بشكل أفضل لو كانا معزولين عن ضجيج الأمور السياسية إذ لا يمكن لهما الهروب من القرارات والمناظرات السياسية التى يعملان فى نطاقها، والشيء الذى يمكن أن يجعلهما أكثر فعالية هو هيكل حكومى يتولى التوسط بين المصالح المتضاربة التى يواجهانها ويوفق بينها، ويحاول هذا الباب أن يضع خططا مفصلة لهذا الهيكل أو البنية الحكومية.

ما الذى يدفع حركة المؤسستين ؟

هناك قوى معينة تدفع حركة صندوق النقد والبنك الدولى وتشكل ما يحاولان القيام به من أعمال، أولا، هناك مصالح أقوى الدول الأعضاء فيهما – والتى تقودها الولايات المتحدة إلى حد كبير، وتحدد الدول القوية المحيط أو الحد الخارجى الذى تعمل كل مؤسسة منهما فى نطاقه، وكثيرا ما يعنى هذا وكالات ومؤسسات معينة داخل نطاق أى بلد قوى من بينهم – مثل وزارة الخزانة بالولايات المتحدة، ويضع هذا الاتجاه العام الذى تسير فيه المؤسستان، لكنه نادرا ما يحدد تفاصيل ما تقوم به كل مؤسسة منهما.

والمجموعة الثانية من القوى هى الأفكار الاقتصادية، والطرق والأشكال، والآراء والمعتقدات التقليدية، وذلك كما تشكلها حاجات كل مؤسسة منهما، ويُعتبر "إجماع واشنطون" الشهير أحد الأمثلة لما نقول، كان التدبر النقدى والتدبر المالى الخاص بخزانة الدول معقل إجماع فى الرأى نشأ فى عالم الاقتصاد وفى عالم السياسة أيضا قبيل نهاية السبعينات التى كانت عرضة للتضخم المالى، وقد قدّم هذا لصندوق

النقد الدولى نقطة بداية واضحة للتعامل مع فوضى أزمة الدين، وبالنسبة للبنك الدولى، فعل الإجماع على التكيف والإصلاح من خلال الخصخصة، و خفض أو القضاء على سلطة الحكومة فى صناعة معينة، وإصلاح القطاعات نفس الشىء، فقدّم البنك طريقة فرض شروط قاسية ترفق بعقود الإقراض ولكن مواردها خفيفة نسبيا للتعامل مع عدد كبير من دول أعضاء تمر جميعها بأزمة مالية فى وقت واحد، كان البديل لذلك يتطلب جهودا أكبر للعاملين، ومدة زمنية أطول، ومزيدا من الموارد، وهبات اقتصادية أكبر من جانب حاملى الأسهم.

والمصدر الثالث من القوى هى البيروقراطية، إنها تأخذنا داخل مكاتب هيئة العاملين ومكاتب الإدارة لنكتشف ضغوطا ودوافع يعملون فى نطاقها، فى البنك الدولى سادت لمدة طويلة ثقافة صرف وأنفاق معينة من أجل السبب الواضح أى وهو أن قروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD) هى التى تدعم المؤسستين وتمدهما بأسباب البقاء، كانت مكافآت العاملين فى المؤسستين تزيد كلما زادت عقود الإقراض للدول، وليس العكس،وتواجه هيئة العاملين بصندوق النقد ضغوطا ليعرضوا برامج يوافق عليها مديرهم، وليس هذا فقط، بل توافق عليها حكومات الدول المقترضة أيضا، والطريقة لتحقيق ذلك هى الإكثار لأقصى حد من المبلغ المالى الذى يمكن إقراضه وذلك بتخفيف أعباء الزيادة فى النمو وربط ذلك بجعل القرض أكبر حجما،

وهناك ضغوط أخرى تشكل تفاصيل العمل، ادرس مثلا حالة أحد أعضاء هيئة العاملين الذى ترسله إحدى المؤسستين لبلد بعيد ليتفاوض باسمها على شروط القرض، يمكنه أو يمكنها أن يحاول أو تحاول استخدام نهج مبتكر بالكامل نتيجة للرسوم الجمركية فى ذلك البلد وظروفه الخاصة، لكن ذلك النهج قد يكون مضيعة للوقت ويتسم بالمجازفة والمخاطرة، ويمكن أن يجذب هذا النهج المدراء الكبار ومجلس الإدارة فى واشنطون العاصمة فيقوموا بفحصه ودراسته، فإذا سارت الأمور عكس الاتجاه المرجو منها فإنّ المسئولية والمحاسبة هنا تقع على المخطط لهذا النهج الجديد،

وفى المقابل، لو قدم عضو هيئة العاملين هذا ببساطة نسخة مصورة مما قدمته المؤسسة فى كل البلاد الأخرى، فإن البرنامج يصبح بالكامل من مسئولية المؤسسة.

وإذا تتبعنا ما حدث بمرور الزمن، فإنّ القوى الثلاث التى تشكل صندوق النقد والبنك الدولى تفسر لنا كيف ولماذا أنشأت كل مؤسسة منهما بعثة خاصة بها، بدأ الباب الأول هذه الرحلة برسم صورة للوكالات والمؤسسات التى وُلدت فى مرجل الحرب العالمية الثانية، سلمها رجال دولة أعادوا بشكل دراماتيكى كتابة قواعد التعاون الاقتصادى بين الدول، ولم تكن النتيجة مجرد بروز مصالح الولايات المتحدة، وكوّنت مجموعة قوية من الأفكار والظروف نموذجا جريئا جديدا توافق مع درجات الاستقلال الهامة للمؤسستين، وبمرور الوقت، تلاشى هذا الاستقلال، وأصبح الصندوق والبنك الدولى تحت تأثير متزايد للولايات المتحدة، ومع هذا فقد فتحت الخلافات السياسية داخل الولايات المتحدة والشك فى الطريقة المثلى لتحقيق أهداف كل مؤسسة منهما أبوابا لظهور مجالات عوامل أخرى تشكل عمل صندوق النقد والبنك الدولى، ومن بين صفوة تلك الطرق دراسة علم الاقتصاد، كما تم استكشاف ذلك فى الباب الثانى من الكتاب.

ولا يقدّم علم الاقتصاد إجابات وافية للطرق التى ينبغى أن تدير بها الحكومات أمورها الاقتصادية، ويعتمد نمو أى اقتصاد بشكل كبير على سرعة تأثره بالصدمات، التى يفوق الكثير منها قدرته على السيطرة عليها - والتغييرات فى سعر الصرف، وتحول أسعار السلع، وحركات رأس المال الخاص، والطقس والكوارث الطبيعية، وتدفقات المعونة المتقلبة. وبالتساوى تعتمد آثار السياسة الاقتصادية على طبيعة البنية التحتية والطاقة الصناعية لأى بلد، وعلى حالة مؤسساتها السياسية، ومع ذلك، فمنذ عقد الثمانينات على أقل تقدير، أعلن صندوق النقد والبنك الدولى إجابة بسيطة نسبيا لما ينبغى أن تفعله الحكومة ألا وهو تحقق الاستقرار الاقتصادى، وليبرالية التجارة، وتشرع فى الخصخصة، وتحرير التجارة من بعض القوانين والتنظيمات.

ولم تنشأ النصائح والوصفات العلاجية التى قدّمها صندوق النقد والبنك الدولى كنتيجة لأبحاث ومناظرات اقتصادية صرفة، والأحرى إن المؤسستين كيّفتا أفكارا اقتصادية بحيث تتناسب مع مواردهما وأدواتهما المتاحة، وعندما كانت أى منهما تواجه تحديات جديدة، كانت تندفع فى استخدام الأدوات التى فى حوزتها بالفعل، وبالضرورة تركت كل منهما وراء ظهرها نظريات اقتصادية أو وصفات علاجية لسياسة معينة كان استخدامها يتطلب موارد أكثر مما تستحوذ عليه أو خبرة مختلفة عن خبراتها، وهذا يضيق بشكل كبير الإجماع الذى تشكل داخل نطاق المؤسستين والذى استخدماه فى صياغة المشروطية كوصفة علاج للبلاد، و يمكن أن يصبح الإجماع الضيق بدوره مصيدة للمؤسستين، وذلك لأنه يخلق الظروف الخصبة للتفكير الجماعى وتركيزا على تفسير معين للأحداث، واستبعاد أى سيناريوهات بديلة وبالتالى فإنّهما يفشلان فى التنبؤ بالأزمات.

وعلى الجانب الآخر من عمل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى توجد حكومات أعضاء لابد لهما من العمل معها، إنّ جميع أنواع الاقتصاد، سواء كان اقتصادا ناميا أو فى حالة انتقال أو ناشئا تقترض من المؤسستين، وقام الباب الثالث من الكتاب باستكشاف الطرق التى أجبر الصندوق والبنك المحاورين القادرين والراغبين فى التعاون معهما فى المؤسستين أو أقنعهم بها، وفيما يخص الحكومات الفقيرة المحتاجة، فإنّ للمؤسستين قدرة كبيرة على المساومة معها، ويمكن لأى من المؤسستين أن تقرض أو أن تحتبس الموارد لنفسها، وأن توزّع دفعات الأموال أو تعلق الدفع، كما يمكنها أن تفرض أشكالا منوعة من الشروط، وتعتمد نتيجة ذلك إلى حد كبير على ما إذا كان بإمكان المؤسستين أن تجدا مسئولين حكوميين صالحين وأن تعملا معهم (كما تراهما المؤسستان ومن وجهتى نظر كل منهما).

وأحيانا يجد مسئولو صندوق النقد الدولى والبنك الدولى أنفسهم يعملون مع صناع سياسة متعاطفين فى البلاد المقترضة ويكونون على استعداد ولديهم القدرة

على قبول وتبنى الأولويات الرئيسية التى تفضلها المؤسستان فى أقل تقدير، ويتأثر استعداد المحاورين على التفاهم مع المؤسستين والعمل معهما بظروفهم، إضافة للتدريب الذى حصلوا عليه وميولهم واتجاهاتهم العقلية، على سبيل المثال، ساعدت أزمة الدين فى كثير من البلاد فى الثمانينات على تكذيب الأفكار القائمة حول السياسة الاقتصادية وإضعاف الثقة فى صلاحيتها، وفوّضت الموارد اللازمة لتنفيذ تلك الأفكار، وفى ذلك السياق، سعت الحكومات المدينة لإيجاد سياسات جديدة، وقدّم ما يُسمى "بإجماع واشنطون " حلا يتناسب مع كل من التقييد السريع للموارد الذى تواجهه الحكومات والضغوط السياسية الدولية التى كانت خاضعة لها، وكانت النتيجة التأكيد على خفض الإنفاق وليس حدوث استثمار أكثر فاعلية.

لكن بعض الحكومات فقط نفذت سياسات " إجماع واشنطون "، فحيثما تمتع المسئولون عن المال والاقتصاد بالسلطة فى حكومة مركزية، معزولة نسبيا عن أى ضغوط سياسية أخرى، كان لديهم مجال أكبر فى البدء فى إصلاحات تحت وصاية ونفوذ صندوق النقد والبنك الدولى، ومع ذلك كانت آمال وفرص التغيير أكبر حيث كان من الممكن إعادة ترتيب وتنظيم عناصر البيروقراطية بسرعة بحيث تعكس الأولويات الجديدة، ويصبح للمؤسستين الدوليتين تأثير ونفوذ أكبر فى ظل هذه الظروف بالذات، ولكن هل هذا أمر نموذجى ؟

إنّ كل السياسات الاقتصادية تعيد توزيع الفوائد، والمخاطر، والفرص، ويغلب أن يؤكد كل من يربح من سياسة ما دائما أنها السياسة الأمثل وتعكس المصالح القومية على أكمل وجه لها، ويؤكد الخاسرون نتيجة لاتباع هذه السياسة عكس هذا الرأى، والسؤال الأساسى هو: من الذى ينبغى عليه أن يقرر تبنى اتخاذ الإجراءات ؟ يؤكد البعض إن الخبراء من رجال الاقتصاد هم الذين ينبغى أن يقرروا، فى الحقيقة، فإنّهم يؤكدون فى السياق نفسه أنه ينبغى النضال من أجل تحقيق هدف الإصلاح الاقتصادى بأسرع ما يمكن من أجل احتكار التعبئة السياسية ضد التغيير (كروجر

Krueger ٢٠٠٤)، وبعبارة أخرى، ينبغى إبعاد السياسة لأنّها فى الأساس تفتح الطريق أمام إيجاد فرص للمؤسسات التى تستخدم مواردها للحصول على مكاسب عالية من قيمة ندرة سلعة أو خدمة ما دون أن يعود ذلك على المجتمع بأى فائدة، وطبقا لوجهة النظر هذه، ينبغى أن ترتكز شرعية السياسة الاقتصادية على النتائج التى تحققها - مثل النمو الاقتصادى.

والمشكلة بالنسبة لوجهة نظر الاختصاصيين التقنيين هى إنها تفترض أنّنا نعرف ما هى الإجراءات والخطوات التى سينتج عنها نمو الاقتصاد فى البلاد أو النمو المتوازن فى الحقيقة - ليس بطريقة عامة ولكن بطريقة محددة، وبتعبير آخر، إنّ لدى الخبراء حقائق صعبة يستخدمونها فى إصدار أحكامهم القضائية على البدائل المتنافسة، ولكن بمجرد ابتعاد خبراء الاقتصاد عن النظرية المحضة، يجدون أنه من الصعب عليهم التنبؤ بنتائج نمو السياسات المتنافسة هيلينر Helleiner ١٩٨٢، ولا تتشكل مثل هذه التنبؤات فى صندوق النقد والبنك الدولى بسبب حالات الفقر ونتائج التوزيع غير السليم فحسب، ولكن يضاف إليها ما تفضله الحكومات الأعضاء القوية من النواحى السياسية والحكومية، وهناك مثل واضح لذلك وهو عمل الصندوق والبنك فى دعم إعانة سداد الدين التابعة لمبادرة " البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) حيث تأخذ هيئة العاملين بهما مقدار الإعانة على إنها أحد المُعطيات الصحيحة (أى ما توافق الدول المانحة على وضعه على الطاولة) ثم يقدمون تقديرات مستقبلية متفائلة بإفراط فيما يتعلق بالنمو الاقتصادى الكلى للدولة المدينة، وجمع الضرائب، والتوازنات المالية لضمان التقاء دعم " البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) ومعايير الأهداف التنموية للألفية (MDG).

وهذا يفتح الطريق بصعوبة لمسألة الشرعية، إنّها تعنى إن السياسة الاقتصادية كما يصفها صندوق النقد والبنك الدولى كعلاج للمشاكل الاقتصادية لا يمكن تبريرها بعبارات فنية صرفة، لأنّهما يضطران على أداء مهمتهما جزئيا على الأقل من خلال

إجراء سياسى داخل كل مؤسسة منهما، وعلاوة على ذلك، يعتمد تنفيذ السياسات التى يفضلها الصندوق والنقد على عمليات وإجراءات سياسية داخل نطاق الدول المقترضة، ولا يمكن تجاهل هذه الإجراءات السياسية، وكثيرا ما تنجح جماعات المصالح داخل تلك البلاد فى الإحاطة بالطريقة التى يتم بها تنفيذ السياسة الاقتصادية وتشويهها، وفى بعض الحالات يحدث هذا فى نفس الظروف السياسية التى يفضلها الصندوق والبنك تماما لأسباب أخرى، إنّ نفس الظروف بعينها التى تُسهّل من "السياسة الاقتصادية الحكيمة" - المركزية المالية والانعزال عن السياسة - يمكن أن تُسهّل بالتساوى على استيلاء جماعات المصالح على السياسة غير المتوازنة. على سبيل المثال: فى المكسيك ما بين عامى ١٩٨٢ و ١٩٨٨، حاولت جماعات القطاع الخاص بكل نشاط التأثير على أعضاء الهيئة التشريعية و تُشكّل ليبرالية التجارة أو تحريرها (كرامر Kraemer ١٩٩٥)، وانضم لهم مستثمرون أجانب فى بعض القطاعات لدعم التعريفات الجمركية لمؤيدى مذهب حماية الإنتاج الوطنى (جريذار ومارسيلو Grether and Marcelo ١٩٩٩) وفى روسيا، تم الاستيلاء على برنامجين شهيرين للخصخصة عن طريق مصالح القطاع الخاص القوى (هيلمان Hellman ١٩٩٨)، وهيلمان إت آل Hellman et. Al ٢٠٠٠ وانظر الباب ٥).

ولا تمنع المشاركة فى السياسة الاقتصادية والمنافسة السياسية الفساد وعدم الكفاءة، لكنّها تزيد من صعوبة إخفاء " الاستيلاء على السياسة الاقتصادية " الذى يحدث كثيرا بواسطة جماعات المصالح القوية (هيلمان ٢٠٠٠). ويمكن لمسئولى المال والاقتصاد الأكثر انفتاحا وتنافسا أن يخضعوا للفحص الدقيق ولتقييدات سياسة الأحزاب، والدوائر الانتخابية، والمناظرات والمناقشات والاحتجاجات الاجتماعية واسعة الانتشار، وكثيرا ما يعوق هذا ظروف الإصلاح "الحكيم" الذى يدعمه الصندوق والبنك ويُهمّش تأثيرهما ونفوذهما، على أى حال، إنّ الإجراءات المعقدة والمتسمة بالفوضى لاتخاذ القرار الديمقراطى تقدّم فى أقل تقدير شكلا غير تام وبدائيا للمسئولية والمحاسبة السياسية.

إنّ أساس أى إجراء سياسى ديمقراطى لا يُبنى ببساطة على حقيقة أن الحكومات يتم انتخابها، الأحرى إن عملية اتخاذ القرار الديمقراطى النموذجى هى العملية المقيدة بقواعد متفق عليها تشمل عادة مشاورات ومداولات مفتوحة وعدالة فى تنفيذ الإجراء، وتؤكد مؤسسات حكومية على هذه القواعد وتضع صانعى السياسة بما فيهم الهيئات القانونية والشعبية كالقضاة، والمحاكم والمحققون فى الشكاوى ضد موظفى الدولة، وفاحصى الحسابات والمقيّمون الحكوميون إضافة إلى الجماعات الخاصة أمام مسئولياتهم وتعرضهم للمحاسبة من هذا المنطلق، وقد لا يوافق أفراد فى النظام على قرار معين ويتحملون خسائر نتيجة لذلك، ومع ذلك، فإنّ الإيمان العام بشرعية وعدالة النظام نفسه يدعمه ويطيل بقاءه.

وبالنسبة للصندوق والبنك، فإنّ إجراءات اتخاذ القرار المفتوحة والتى تتسم بالمشاركة والمشاورة تفتح الطريق لعدد من المآزق والمعضلات، لقد بدأت كلتا المؤسستين بلغتهما المُنمّقة فى استبعاد أهدافهما النهائية عن إجراءات وخطوات اقتصادية محددة وتجعلها تتجه لرؤية أشمل فحواها إقناع الحكومات بإقامة مؤسسات حكومية أفضل وجاهزة للمحاسبة، ومع ذلك كان لهذا التحول فى الاتجاه بعض التضمينات العكسية المضادة للمؤسستين، كما وضحنا فى حالات المكسيك وروسيا، وفى عمل الصندوق والبنك فى الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى.

فى المكسيك حتى عام ١٩٩٤، أعلن الكثيرون عن التحول فى الاقتصاد كمثل يُحتذى به للطريقة التى يمكن من خلالها تطبيق " إجماع واشنطون "، وكما أثبتنا بالوثائق فى الباب ٤، عملت جماعة صغيرة من صناع السياسة المكسيكيين عن قرب من صندوق النقد والبنك الدولى - بما فى ذلك فى الاجتماعات والمفوضات السرية - بهدف تكوين أجندة للإصلاح أثّرت فى الاقتصاد بالكامل، كان تأثير الصندوق والبنك ونفوذهما عاليا عندما عزز المحاورون المتعاطفون مع جدول أعمالهما قبضتهم عبر البيروقراطية التى كانت تدير الأعمال فى المكسيك، ومع ذلك، فما حدث بالتالى هو إن

التحول للديمقراطية جعل تأثير ونفوذ مملكة خبراء الاقتصاد التقنيين محدودة، إذ إن هذا التحول أوصل للسلطة خليطا من قوى المعارضة، وبث الحياة فى الكونجرس المكسيكى (الذى كان له فيما مضى قوة رسمية شرعية اسمية فقط فى غالب الأمر)، وضيّق هذا من قوة وضع خبراء الاقتصاد التقنيين، وضيق معه قوة ونفوذ الصندوق والبنك.

ومع ذلك فهناك ما لا يزال مخفيا فى حكاية المكسيك وهو إقرار الصندوق والبنك أن تحليلاتهما ليست " من الدرجة الأولى الممتازة " فى بعض الأحيان، أكّد مسئولون فى صندوق النقد فى مقابلات تمت معهم فى بداية التسعينات أنه كان على صندوق النقد أن يُنزل أفضل خبراء الاقتصاد لديه ونصائحه وأنباءه التجارية والاقتصادية إلى الساحة فى المكسيك حيث إن المسئولين فى ذلك البلد كانوا مؤهلين تأهيلا عاليا للغاية، وبعد ذلك، لاحظ البنك الدولى أنه احتاج فى أداء عمله بالمكسيك القيام" بعمل جيد بشكل استثنائى ممتاز يجمع فيه بين الخبرات الدولية ومهارات التحليل على مستوى عالمى مع معرفة عميقة بالبلد ومؤسساتها (البنك الدولى ٢٠٠٤d,٢٣)، ويتحدث نفس التقرير فيما بعد عن إن البنك يصبح له تأثير ونفوذ أكبر عندما يقدم "تحليلا من الدرجة الأولى لسياسته" (البنك الدولى ٢٠٠٤d,٢٤)، ويدرك كل من الصندوق والبنك إن نصائحهما وبياناتهما الاقتصادية ليست هى الأفضل من نوعها فى بعض الحالات وفيما يخص بعض البلاد، وقد تولد هذا الإدراك من خلال تقييماتهما لنصائحهما وبياناتهما الاقتصادية فى روسيا، ولبعض من أفقر البلاد الأفريقية حيث كان يُعرض على حكوماتهم بعض من أقل أعمالهما التقنية تأثيرا، وهذا يُحدث تآكلا أكبر للادعاء بأنّ المعرفة التقنية الفنية ينبغى أن تلى العملية الديمقراطية.

كان للمؤسستين مهمة عسرة فى روسيا، وباعتبارهما من أدوات جدول أعمال أوسع نطاقا لاستقرار روسيا الاقتصادى ولدعم الحكومات التى لم تكن معادية

للغرب، فإنهما وجدا بسرعة إن قدرتهما المعتادة على المساومة مُقيدة بسبب الأولويات السياسية لأقوى البلاد الأعضاء فيهما، إنّ القوى الغربية الكبرى لم تُفوّض الصندوق والبنك بالقيام بمهمات بطريقة واضحة المعالم، فى بعض الأحيان كان المتوقع من المؤسستين الماليتين الدوليتين أن " تؤديا مهامهما "،وفى أحيان أخرى كان المتوقع منهما هو تكييف أعمالهما لتأمين الحصول على نتائج سياسية وليست اقتصادية، وبالتالى فلا نعجب إلا قليلا عندما يعتقد الكثير من هيئة العاملين بالصندوق والبنك أنّهم كانوا يمكنهم إحراز نجاح أكبر لو لم يتم إضعاف الشروط المرفقة بعقود الإقراض من خلال بنود واستثناءات خاصة قدمتها الولايات المتحدة ودول أخرى، ومع ذلك فإنّ هذا أمر غير واضح للعيان.

فى روسيا، كما فى أماكن أخرى، كان الصندوق والنقد فى حاجة لمحاورين مستعدين أيديولوجيا وقادرين بمراكزهم فى مؤسساتهم الحكومية على تنفيذ الحلول التى تصفها لهما المؤسستان، لكن روسيا كانت مختلفة من الناحية السياسية، ومع إن اتخاذ القرار فى روسيا كان مركزيا نسبيا، كما شرحنا هذا بالتفصيل فى الباب ٥، فإنّ الأسلوب الرئاسى ليلتسين كان يتضمن تبادل مصالح بشكل مستمر بين الكونجرس والسلطة التنفيذية، وقدّم هذا القليل بقصد إيجاد برنامج سياسى ثابت ومستمر للمحاورين المؤيدين والمتعاطفين للغاية مع الصندوق والبنك، وأمام الطرق الملتوية وغير المباشرة "لسياسة المحاكم الروسية"، لم يكن هناك إلا القليل الذى تستطيع المؤسستان عمله لتقوية مركزيهما أو مركز المؤسسات التى عملت معهما، وفى هذا السياق، لم يكن للمؤسستين سوى فاعلية بسيطة ونفوذ قليل فى روسيا، لقد منحت قروضهما على الأكثر معركتين تكتيكيتين بين صناع السياسة فى الطبقة الحاكمة.

ولكن حتى لو كان الصندوق والبنك قد واجها ظروفا سياسية ملائمة ومبشرة بالخير أكثر مما واجهها بالفعل فى روسيا، فهل كانت وصفاتهما العلاجية للإصلاح

وصفات صحيحة ؟ هل كانت كل مؤسسة منهما تهيمن على أفضل الحلول، وهل كانت هذه الحلول تنعكس على الشروط التى طبقاها على القروض ؟ ويستمر خبراء الاقتصاد فى مناقشة أى سياسة من السياسات المتنوعة البديلة التى كان يمكن أن تفرز أفضل النتائج فى روسيا -- وهناك دلائل وبراهين لصالح إجراءات محددة كما إن هناك دلائل وبراهين أخرى ضدها، ما يمكننا قوله هو إن أولويات الصندوق والبنك لم يكن يتم إعدادها وتشكيلها من خلال أبحاث وتحاليل اقتصادية بحتة، كان كل من الصندوق والبنك يضعان الأولويات لسياساتهما طبقا لضغوط، وأحكام، وفرص سياسية، وليست اقتصادية، هذا إضافة إلى مقتضيات وضرورات خاصة بالمصالح الحكومية وقيود الموارد، وهذا يُبعج بشدة وجهة النظر القائلة بأنّ مشروطية الصندوق والبنك تصبح شرعية من خلال حقيقة كونها تمثل أفضل حل اقتصادى، وأنّها فى أغلب الظن ترعى وتعزز النمو الاقتصادى.

وعلى عكس الوضع فى روسيا، كان للصندوق والبنك مزيد من الحرية فى وضع وتحديد المشروطية وفى استخدام قدرتهما على المساومة مع الحكومات فى الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى، من أجل هذه الأسباب، ينبغى أن تكون قارة إفريقيا صالة عرض للخبرة التقنية للصندوق والبنك، وعلى عكس الوضع فى المكسيك وروسيا، فإنّ عمل كل مؤسسة منهما على مستوى كل بلد هناك لا تبطله أو تلغيه التهديدات التى تمس الاستقرار الاقتصادى الدولى أو الحاجة لاستقرار وتوازن ترسانة نووية ما، ولا يوجد مكان مثل دول إفريقيا يحتاج لإسداء نصائح اقتصادية ذات نوعية مفيدة وجيدة، لقد حصرت كثير من الحكومات الأفريقية قدرتها على تحليل الاتجاهات والصدمات الاقتصادية الكونية فى نطاق محدود، لكنّ اقتصادها يتأثر بشدة من قوى كهذه، وللصندوق والبنك أيضا مركز قوى فى المساومة فى الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى، وتواجه كثير من الدول المقترضة وضعا خارجيا مأساويا، وتملك دول قليلة منها موارد مالية أخرى، وكانت تدفقات المعونات الثنائية

تتجه من مدة طويلة لأن تتبع تفويض، وقروض، وبرامج الصندوق والبنك، باختصار كان الصندوق والبنك حراسا أقوياء على كل تدفقات المعونات.

وتؤكد تجربة الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى على تحديات عميقة واجهت المؤسستين الماليتين الدوليتين، إنّ الصندوق والبنك يعتمدان فى تأثرهما ونفوذهما على المحاورين الراغبين فى التعاون والقادرين على تنفيذ ما يقولون، ولابد أن يكون للدول المقترضة مسئولون يمثلونها وأن يكونوا على استعداد لتبنى أولويات تلقى المؤسستان الضوء عليهما، ويجب أن يكون للمسئولين موضع الحديث سلطة سياسية وسلطان قضائى تجعلهم قادرين على تنفيذ مثل هذه الخطوات والإجراءات، ولم يكن الحال هكذا فى معظم الأحيان فى إفريقيا، كما رأينا فى الباب ٦. ومن هنا يظهر سؤال قوى ثان: هل كانت الإصلاحات التى وُصفت لها وطُلب منها تنفيذها إصلاحات مطلوبة وصحيحة ؟

يبدو إن الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى كانت قد قدمت لها خدمات ضئيلة وغير مدروسة من خلال الأبحاث وممارسات الإقراض التى قام بها الصندوق والبنك، وتلقى أحدث التقييمات التى قامت بها هيئة العاملين ومكتب التقييم المستقل بصندوق النقد الضوء على حالات القصور لبعثة كل منهما الخصوصية حتى الآن (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٢ والبنك الدولى ٢٠٠٢ c)، كانت إرشادات ونصائح سياسات محددة تُعد وتُكيف طبقا لطبعة زرقاء لبرامج عمل سهلة وليس طبقا لأبحاث جادة وصعبة أى إن الافتراضات والاعتقادات الأيديولوجية أحرزت انتصارا على النظريات التى تمت تجربتها عمليا.

صحيح إن الصندوق والبنك لديهما موارد محدودة يمكنهما من خلالها إجراء الأبحاث وتعديل وتكييف السياسات للدول الفقيرة المدينة، والبيانات والمعلومات المتاحة لديهما كثيرا ما تكون ضحلة، وأنّ وقتهما ضيق ومحدود، وعليهما تغطية فحوصات

وتدقيقات كثيرة، ولكن حتى مع وجود هذه المعوقات، يبدو أنّهما اقتصدا فى الوقت الذى تخطط هيئة العاملين فيهما لبرامج تخص أكبر الدول الفقيرة المعوزة التى تقترض منهما ، كانت حركة كل منهما بطيئة جدا فى الإمساك بقرار المساعدة على سداد الدين وتعديله وتكييفه فيما يتعلق بالمبالغ التى تدين بها تلك الدول لهما ، وأكثر الأمور المؤثرة والصائبة على الإطلاق هى أنه حتى بعد مرور عقدين من الزمان فى ارتباطاتهما والتزامهما بالعمل مع الدول الإفريقية الرئيسية جنوب الصحراء الكبرى التى كانت تقترض منهما،يبدو إن هذه الدول لم تقترب أبدا لوعد النمو الاقتصادى التى وُعدت يه، وأنّها ما زالت مُثقلة بالديون للصندوق والبنك.

وتتطلب التجربة فى الدول الإفريقية الرئيسية جنوب الصحراء الكبرى، وبوضعها جنبا إلى جنب مع تجربة اقتصاديات السوق الناشئة مثل المكسيك، والبلاد التى كانت فى مرحلة انتقال مثل روسيا ، أن تضع التغييرات فى الحسبان، ولكن أى أنواع التغييرات ؟ ويلقى التحليل فى هذا الكتاب الضوء على إن توظيف خبراء اقتصاد مختلفين للعمل فى كل مؤسسة منهما يحدث تغييرا ضئيلا، اللهم إلا إذا تغيرت أيضا الدوافع التى يعملون فى نطاقها ، إنّ الصندوق والبنك يتبنيان نماذج وأولويات اقتصادية محددة كعمل لما هو له جدوى من الناحية السياسية، وما هو منطقى من الناحية التأسيسية للدول، وما هو معقول بناء على الموارد المتاحة من الحكومات الدائنة، وسواء شاءت المؤسستان أم لم تشاآ ، فإنّ العملية تتأثر بسياسات داخل نطاق كل مؤسسة منهما وخارجها أيضا ، ومن أجل هذه الأسباب،نحتاج لإجراء فحص دقيق لسياسات معينة داخل نطاق كل مؤسسة منهما ونسأل ما إذا كانت تلك السياسات تحدث توازنا مناسبا بين المتطلبات والضغوط التى تُفرض عليهما من الدول المتعددة متسلمة الرهان أو الحصص فى المغامرات التجارية فيهما ، وتحدد نتيجة هذه العملية السياسية فى النهاية ما الذى تفعله كل مؤسسة منهما.

ما هو الدور الذى يقوم به كل من الصندوق والبنك ؟

وما يعزز إجراء هذه الدراسة ويؤيدها هو الاعتقاد بأنّ الصندوق والبنك يمكنهما لعب دور مفيد وبناء فى مواجهة الشعوب التى تمثلها حكومات تقترض منهما، ومع ذلك فالكثير من الدلائل التى نقدمها فى هذا الكتاب تظهر الطرق التى خذل فيها الصندوق والبنك الدول التى تقترض منهما، لقد تسربت درجة استقلالهما الأولية من بين أيديهما، أصبح ثمن إقراضهما للدول ثمنا فاحشا وكثيرا ما يكون فى صالح الدورة الاقتصادية لكل منهما، مما يعنى أنه بدلا من موازنة تدفق الأسواق المتقلبة للداخل والخارج، فإنّ قروض الصندوق والبنك كثيرا ما تكون جزءًا من القطيع أى من الهموم الاقتصادية التى تفتك بالدول المقترضة، لقد كانت الضغوط السياسية والبيروقراطية، وليس الدلائل والخبرة التقنية، هى التى تفرض شروطهما المرفقة بعقود الإقراض، وكثيرا ما يكون تأثيرها السياسى معادا وغير مُوات، وترى الدول أن قروض صندوق النقد لها تحمى المسئولين عن الأزمة الاقتصادية، وذلك من خلال تأجيل يوم الحساب، وتبدو قروض البنك الدولى إنها تقدم مساحة كبيرة للفوائد المكتسبة فى كل من الدول الغنية والفقيرة سعيا وراء الربح الخاص على حساب الصالح العام.

غير إن الصندوق والبنك عليهما إتمام مهام هامة، ولقد بالغا فى التوسع فى التجارة الكونية وأسرعا من حركتها بنجاح حتى الآن، لكنهما كانا قد نشئا بغرض المساعدة على إدارة العولمة وتوازنها، وليس لمجرد الإسراع فيها.

إنّ المؤسستين التوءمين القابعتين فى بريتون وودز هما مؤسستان عامتان، وتديرهما وثائق تأسيسهما لضمان نمو متوازن، ومستويات عالية للتوظيف والدخل ونمو الموارد المساعدة على الإنتاج فى كل الدول الأعضاء فيهما، إنّ رسالتهما الأساسية هى الذهاب إلى حيث تفشل الأسواق فى الوصول إليه، وأن تتوسطا بين الأسواق عند فشلها فى أداء مهامها وحل الخلافات التى تنشأ بينها، وأن تُخففا من الآثار القاسية للتقلب والتفجر فى الاقتصاد القومى، وللتعبير عن هذا بمصطلحات

اقتصادية نقول: إنّ دورهما هو إدارة الحالات الاقتصادية العرضية الطارئة فى البلاد وحالات الفشل الكونية والداخلية المحلية، وهناك أدوار مميزة محددة يمكن لكل مؤسسة منهما القيام بها من أجل تحقيق هذه الأهداف.

صندوق النقد الدولي في الاقتصاد الكونى

تقود أسواق رأس المال الكونية النظام النقدى الدولى وتنشطه وتزيد من طاقته، لكن تلك الأسواق تخلق حالات طارئة قد تؤثر فى مجرى الأحداث، وتفشل أحيانا فى طرق ينتج عنها مخاطر فى النظام، وتصرف غير منطقى، أو مبدأ اقتصادى ضار ينتشر بسرعة كأى عدوى، أو نتائج لسياسات ونشطات خاطئة لبلاد أخرى تكون البلاد المضارة غير مشتركة فيها بشكل مباشر، وأزمات عملة، كل هذه الأشياء تعطى الحكومات أسبابا قوية ليتعاونوا سويا من أجل التخفيف من قابليتها للتعرض لأزمات اقتصادية عنيفة، وينطوى هذا على عدة أدوار من المفروض أن يقوم صندوق النقد الدولى بها.

عندما كانت تتفجر أزمة مالية، اعتاد صندوق النقد على إقراض أموال وفرض مشروطيات على الحكومات التى تأثرت بالأزمة كطريقة لاحتواء الأزمة، لكنّه كان من الصعب على الصندوق، ولا يزال، أن يجد طريقة عادية ونزيهة للتدخل لتسوية النزاعات، وفى الثمانينات، كانت المؤسسة تساعد فقط البلاد التى كانت تسدد ما عليها من ديون للدائنين التجاريين بالكامل أولا، وقد ألقى هذا على المؤسسة صفة من يقوم بدور جامع الديون، وبعد ذلك، ما زالت المؤسسة تبحث عن الوضع السليم رغم أنّها الآن عكست سياستها بألا تقرض البلاد التى لها متأخرات فى سدادها ديون دائنين من القطاع الخاص، ومع ذلك فهناك قيد أساسى أكبر، وهو انكماش الموارد التى يستطيع الصندوق أن يقرضها لدولة ضربتها أزمة اقتصادية بسبب كثافة وتزايد تدفقات أسواق رأس المال.

والحل الذى تفضله إدارة صندوق النقد الدولى هو زيادة نطاق سلطته القضائية - من أجل إعطائه دورا مركزيا فى إدارة الأزمات المالية الاقتصادية المبنية على سلطات قانونية وليس على موارد مالية - ومن هنا ففى عام ٢٠٠١، اقترحت الإدارة العليا للمؤسسة إقامة " آليّة مستقلة مطلقة لإعادة جدولة الدين " تسمح للدولة التى ابتليت بالأزمة بأن تطلب تجميد سداد كل ما عليها من ديون بدعم من صندوق النقد الدولى (كروجر ٢٠٠١). على أى حال، تم رفض هذا النهج بحزم من جانب الولايات المتحدة (تيلور Taylor ٢٠٠٢).

وهناك دور مختلف آخر لصندوق النقد وهو دور استشارى - تقديم الحكومات الأعضاء استشارات ونصائح عن كيفية تقليل آثار الأزمة، ويشمل ذلك استخدام إجراءات وقائية أو سيطرة على رأس المال والتحكم فى طرق استخدامه، فى الماضى تعرض هذا الدور للشبهات بسبب فشل الصندوق فى تقديم نصائح إرشادات متوازنة، واستمر دور الصندوق مدة طويلة مرتبطا بدفع الأعضاء بقوة على الانفتاح على الاستثمار الأجنبى " أو تحرير حساب رأس المال" كما يسميه الكثيرون، وضاعفت هذه السياسة فى بعض الحالات من تعرض البلاد الأعضاء لأخطار لا يمكنها صدها (براساد إت آل. Prasad et al. ٢٠٠٣)، كما أنها أيضا جعلت من المحظور على خبراء الاقتصاد داخل المؤسسة أن يقيموا الاستخدام المحتمل لأنواع من السيطرة المحدودة على رأس المال أو الإجراءات الوقائية، والتحدى أمام صندوق النقد الآن هو أن يشكل أعضاؤه سياسة واضحة فى هذا المجال (مكتب التقييم المستقل ٢٠٠٥). وهذا أمر صعب، من ناحية بسبب إن المؤسسة لا يمكنها أن تعرض بأن تكون مرتبطة بأى فرض تلقائى على أنواع السيطرة على رأس المال، (هذا يجعل من المستحيل على أى بلد أن يتجه صوب الصندوق لو حدثت له أى أزمة اقتصادية)، وهو أمر صعب أيضا لأنّ هناك عادة وتقليدا متوارثا بمعارضة أنواع السيطرة على رأس المال فيما بين هيئة العاملين بالصندوق.

وهناك دور استشارى آخر لصندوق النقد الدولى فى الأزمات المالية يتعلق بواجب هذه المؤسسة لضمان أن تكون الحكومات غير مضطرة إلى اتخاذ إجراءات مدمرة للرخاء الاقتصادى (منقول عن مذكرة الاتفاق الخاصة بصندوق النقد)، ومن اللافت للنظر أنه بالرغم من إن الصندوق قد اشترك فى حل الأزمات المالية لمدة تزيد عن عشرين عاما، فإنّه لم يقم بتحليل كيف تؤثر ردود الأفعال الاقتصادية الكلية المختلفة تجاه الأزمة على التوزيع الاجتماعي والعودة للوضع السوى، وفى نفس الوقت، يدعى الدخلاء والغرباء إن البلاد التى تأخذ بنصيحة ومساعدة صندوق النقد تفشل فى حل مشاكلها الاقتصادية أكثر من فشل البلاد التى لا تأخذ بنصيحة الصندوق أو استشاراته (بوردو وشوارتز Bordo andSchwartz ١٩٩٨ and ٢٠٠٠)، واستطا ع صندوق النقد أن ينشر بشكل مفيد قدرة وخبرة أبحاثه المؤثرة ليبدأ على أقل تقدير فى جمع المعلومات والبيانات التى قد تساعد على تحديد أى استراتيجيات لإدارة الأزمة يمكن أن تخفف أكثر من غيرها من أصعب الآثار الاجتماعية لأزمة مالية.

نظريا يحتل صندوق النقد موقعا جيدا يجعله يعرض على الدول الأعضاء به نظاما أكثر فاعلية للتأمين المتبادل (نظام تأمين تصبح البلاد المؤمن عليها فيه أعضاء فى الصندوق بعد دفع مبالغ محددة يحق لها الحصول على التعويض المناسب منه حالة حدوث خسارة كبيرة أو أزمة مالية لها)، بالنسبة لكثير من الأسواق الناشئة يضع النظام النقدى الكونى الحالى مخاطرة ثلاثية حادة لانهيار مفاجئ فى سعر الصرف، وتقصير فى سداد الدين السيادى والأزمة الداخلية المحلية فى أعمال المصارف، وتحاول بعض البلاد حماية نفسها بتكوين احتياطى تحويل خارجى ضخم، فى شرق آسيا وقبل نهاية شهر مايو عام ٢٠٠٢، على سبيل المثال، كانت السلطات النقدية قد ضاعفت احتياطيها لمستوى حوالى ٣٨ بالمائة من إجمالى الاحتياطى العالمى، وأقل بقليل مما تقترح النظرية النقدية المثالية ما تحتاج إليه تلك البلاد

(إيزينمان و ماريون Aizenmam amd Marion ٢٠٠٣)، ومنذ ذلك الوقت، تضاعف الاحتياطى في آسيا مرة أخرى، ويتنبأ صندوق الدولى لها أن تصل إلى ١٤٣٠,٤ بليون دولار أمريكى قبل نهاية عام ٢٠٠٥، بعد تصاعده من مستوى وصل إلى ٤٩٦,٩ بليون دولار عام ٢٠٠٢ (صندوق النقد ٢٠٠٥، ٢٦٩).

إنّ تكلفة التأمين الذاتى فى بلاد آسيا تكلفة مرتفعة للغاية، وكان يمكن أن تقل تلك التكلفة لو عرضت تلك البلاد على بعضها البعض نظام التأمين المتبادل (كما يحدث فى الاتحادات النقدية أو فى ترتيبات المبادلة الثنائية بعملات مختلفة)، ومع ذلك، فإنّ أكثر الطرق كفاءة للتأمين المتبادل تكون عبر المناطق والبلدان، وذلك بالإسهام والمشاركة فى مخاطر مختلفة وأقل تلازما وترابطا بعلاقات النقد الدولى إطار عمل متعدد البلدان لمثل هذا الإسهام، ومع ذلك، وطبقا لوضع هيكلة الصندوق فى الوقت الحاضر، فإنّه لا يقدم ما هو مرغوب منه أو واعد به.

ويمكن لكل الأعضاء فى صندوق النقد أن يعتمدوا تلقائيا على الدفعة الأولى (٢٥ بالمائة) من الحصة التى يودعونها فى صندوق النقد، ومع ذلك فهذه المبالغ ضئيلة جدا بحيث إنها لا تشكل وضعا مختلفا مع بلدة تواجه أزمة سيولة نقدية، ومن بين الطرق التى تزيد من الموارد المتاحة هو زيادة حصص الصندوق بشكل دراماتيكى حتى يمكن للبلاد أن تعتمد تلقائيا على مبلغ أكبر من المال، وبشكل يتيح المجال للخيار بين أمرين، فإنّه يمكن تغيير القواعد والقوانين الخاصة بالاعتماد على الاعتماد أو المبلغ الدائن الموجود حاليا، ومع ذلك فإنّ ما يقدم دعما أكبر لكل فكرة منهما هو اعتقاد بأنّ الدول الأعضاء فى الصندوق تتقاسم ثقة فى هذه المؤسسة كمشروع تأمين متبادل، وفى غياب بعض التغييرات الجذرية فى الحكم، والمشروطية، وعملية التصويت، فمن غير المحتمل ظهورمثل هذه الثقة للعيان، لاسيما من دول شرق آسيا التى يبدو أنها اختارت تجاهل الصندوق منذ عام ١٩٩٧ بدلا من محاولة إصلاحه.

وأسعار الصرف هذه مجال مُهمل آخر للتأثير والنفوذ بالنسبة لصندوق النقد الدولي، كانت أسعار الصرف سببا رئيسيا لإنشاء صندوق النقد عام ١٩٤٤, لقد قدّم "الكساد (الانهيار) الكبير" دليلا وافيا على انهيار الأسعار والجانب المظلم للبلاد التي كانت تتسابق في تخفيض قيمة عملاتها بلا حدود، ومع ذلك لا يوجد لصندوق النقد الدولي عمليا أي دور في إدارة أسعار الصرف اليوم، إنّه يقود عمليات الإشراف، والمراقبة، والمساعدة في نشر البيانات والمعلومات عن الأحوال الاقتصادية حول العالم، ومع ذلك، فهو لا يلعب أي دور كوسيط أو حكم مستقل عما يُشكل سعر صرف عادلاً، و يترك هذا كل دولة على حدة تهدد القوانين والعقوبات التجارية وما شابهها على أساس أحكام كل منها الخاصة من جانب واحد على أسعار الصرف للدول الأخرى، وبوضوح أكثر، فإنّ عدم وجود تنسيق متعدد الجوانب بين البلاد حول أسعار الصرف يضاعف الضغوط على الدول النامية التي تحاول حاليا التغلب على أخطار السعر الثابت للعملة أو تعويمها.

وأخيرا، فإنّ لصندوق النقد دورا كواضع للمعايير القياسية ومقدّم للاستشارات للبلاد ذات الدخل المنخفض إضافة لكل البلاد الأعضاء فيه، نظريا، يمكن للصندوق نشر أبحاثه، وبياناته، وخبراته لمساعدة الدول الأعضاء على تحديد نقاط الضعف فيها والفرص التي تواجهها إقليميا ودوليا، كما يمكنه تقديم آفاق عملية لحلول لتلك المشاكل، ولا توجد أماكن أخرى يمكن أن يكون لهذا الدور قيمة فيها غير أفقر البلاد في العالم وأقلها امتلاكا للموارد، لكنّ هذه البلاد لا ترى المؤسسة كخبراء يمكن اللجوء إليهم طلبا لنصائح واستشارات عملية ونزيهة، وبالتجربة تعتبر هذه البلاد إن صندوق النقد مؤسسة تضع شروطا وتطلب ردود أفعال الدول عليها، وكما أفضنا في الباب ٦، فإنه كثيرا ما تكون هذه الشروط أهدافا شاملة لفتح أسواق وليس مشاركة منه بالخبرات والمشورات التي يكون الهدف منها مساعدة الحكومات على إدارة الاندماج في الاقتصاد العالمي بطريقة تضمن لها نموذجا متوازنا ومنصفا للنمو داخل حدودها.

والمطلوب هو إصلاح جذرى تام لصندوق النقد الدولى لإعادة توجيه أبحاثه وسياسته كى يلعب دورا استشاريا ولوضع المعايير القياسية بطريقة تكون بها ميزات أفضل لمن يقترض منه، وعلى وجه الخصوص أفقر من يقترض منه من بلاد وأقلهم نموا، من أجل هذا، نعود مرة أخرى إلى الحاجة لحدوث تغييرات فى هيكل الحكم والتوجيه والسيطرة الخاص بصندوق النقد.

البنك الدولى والاقتصاد الكونى

يختلف الدور الذى يمكن أن يقوم به البنك الدولى عن دور صندوق النقد الدولى، ويسهم البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD) فى درجات الملاءة للدول الأعضاء فيه، والتى تدعمها ضماناتها، لجمع الأموال من أسواق رأس المال ولإقراضها للأعضاء التى تحتاج أن تقترض من أجل التنمية أو لإعادة البناء فى فترة ما بعد الحرب العالمية. إنّ جمع رؤوس الأموال بهذه الطريقة يمكن أن يثمر حتى فيما بين مجموعات أصغر من البلاد الصغيرة والفقيرة، كما شاهدنا بدرجة محدودة فى "تعاون البلاد التى تقع فى جبال الأنديز بأمريكا الجنوبية على التنمية ". وعلى أى حال، فكلما كبر عدد البلاد التى تشارك فى مثل هذا الصندوق المشترك، استطاعت المؤسسة تجميع رأس مالها بطريقة أرخص وبفاعلية أكبر، نظريا، يحتل البنك الدولى مكانة بشكل نموذجى بغرض جمع أموال للتنمية لمصلحة كل الأعضاء فيه.

وقد غيرت ثلاثة أشياء فى إمكانية حصول البنك الدولى على موارده وتكاليف تلك الموارد، أولا، لقد خفّضت الدول الأعضاء الغنية التى لا تقترض أموالا من إسهاماتها للمؤسسة (كما سوف يتم مناقشته بالتفصيل فيما بعد)، وثانيا، نشأت داخل نطاق البنك الدولى عملية بيروقراطية شاقة بشكل متزايد - كانت فى الأساس كطريقة للبيروقراطية الكبيرة للتخفيف من المخاطر داخل جدران المؤسسة، وأخيرا، فإن الشروط المرفقة بالقروض زادت اتساعا وعمقا، وكانت نتيجة القوى الثلاث هذه هى أن

الدول النامية تظهر الآن شهوة متناقصة للاقتراض من البنك الدولي، ويتم الإسهاب فى الكلام عن العواقب المالية والاقتصادية فى هذا الباب فيما بعد.

وبجانب تقديم القروض، فإنّ البنك الدولى يحتل مكانة فى قلب الأبحاث الكونية وإصدار الاستشارات الفنية الخاصة بالتنمية، وتصبح كل البلاد مُعدة لأن تربح من خلال " تجميع " موارد البحث، على أى حال، حصرت الدوافع الداخلية وهيكل الحكم والتوجيه والسيطرة الخاص بالبنك الدولى توجه طرق الأبحاث وسياسة العلاج نحو مستوى عام للغاية للاستشارات العلاجية المفرطة، لقد ركزت أبحاث البنك الدولى بشدة على تحرير التجارة وفوائد انفتاح السوق، وأعطى البنك اهتماما أقل لإعداد وإصدار إرشادات واستشارات محددة للبلاد - وسريعة التقلب إقليميا - حول مختلف أنواع البنية التحتية ورأس المال الاجتماعى الذى يمكن أن يمكن الدول الأعضاء من استغلال الأسواق الكونية بشكل أفضل.

وهناك مهمة "تجميع " أخرى يمكن للبنك الدولى القيام بها وهى التنسيق فى المساعدة الدولية على التنمية التى تتقطع وتتجزأ وتزدوج بشكل يسىء لسمعتها وتعج بغير انتظام بعدد كبير من الدول المانحة تتعثر وتزل فى جهودها الثنائية وليست جهودها الجماعية، وهنا، على سبيل المثال، تقدم مؤسسة التنمية الدولية الخاضعة للبنك الدولى (IDA) قروضا تمويلية بشروط ميسرة وبدون فوائد للبلاد الأكثر فقرا، وتقوم بخدمتها، ليس كمجرد مصدر للتمويل ولكن أيضا كآلية معونة مُنسّقة، وهذا يقلل من تكاليف الصفقات والمعاملات التجارية ويُحسن استغلال المعلومات بطريقة يمكن للجهات المانحة أن تزيد من فعاليتها بشكل أفضل بكثير، ومع ذلك فإن البلاد المانحة فى الوقت الحاضر تسهم فى المؤسسة على نحو نموذجى لكنها فى نفس الوقت تقيم آليات متعددة لصرف المعونات بشكل ثنائى، وكانت أحدث مبادرة من هذا النوع هى " مؤسسة التحدى الألفى (MCC) التى أنشأتها الولايات المتحدة، كانت تكاليف إقامة هذه المؤسسة وحدها خمسة ملايين دولار فى أول تسعة أشهر، وأمضت

المؤسسة الجديدة سنتين إضافيتين قدمت بعدهما أول قرض لها (MCC ٢٠٠٤)، وللمبدأ الجمعي متعدد الجوانب إمكانية تخفيض تلك التكاليف إضافة للتكاليف الأكثر ضررا وتخريبا التي تعاني منها الدول المستلمة للقروض عن طريق نظام المعونة المتجزئة والمعونة الثنائية المزدوجة.

ولكل من صندوق النقد والبنك الدولي ما يقدمه من إرشادات ونصائح سياسية، غير إن شروطهما المرفقة بالقروض التي يقدمانها جلبت نقدا واسع النطاق من خارج المؤسستين، إضافة لتقييمات نقدية من داخل المؤسستين، والنتيجة النهائية التي وافق عليها معظم المعنيين بالأمر هي أن المطلوب هو حصول الدول المقترضة على " ملكية " أكبر من أجل جعل الاستشارات السياسية لها فاعليتها، ويجري الصندوق والبنك الآن مشاورات أكثر ويقيمان علاقات عامة أفضل في الدول المقترضة ويتوليان بناء وجود أقوى في أرض الواقع (ويفعل ذلك أيضا الكثير من الدول والجهات المانحة الأخرى)، ومع ذلك فالنتيجة ليست نوع " الملكية " التي تقترح خبراتهم أنها "ملكية" ضرورية، وما ينقص هو انتقال المسئولية، وتحديد الأولوية، والخيار الذي أشارت إليه حالات الفشل السابقة في المشروطية " أي الشروط المرفقة بعقود الإقراض "، علاوة على هذا، وعلى مستوى سياسي أكثر، فإنّ الحضور الأكبر على أرض الواقع للصندوق والبنك والعلاقات المكثفة واسعة الانتشار تكبح غضب المسئولين المحليين بشكل أكبر، وذلك بتقليل " الملكية " بدلا من رعاية وتعزيز المبادرات المملوكة دوليا.

والأصعب من ذلك بكثير الخطوات التي يمكن أن تمنح ملكية السياسة بشكل حقيقي على البلاد المقترضة، وتطلب هذه البلاد من الصندوق والبنك استبعاد أولوياتها وأهدافها التي تصورتها وكونت أفكارا مسبقة عنها، وأن يردا قوالب أهداف ونماذج سياستها الاقتصادية، وكان على علاقاتهما مع الدول الأعضاء المقترضة أن تكون مداولات حقيقية - تستهلها الدول المقترضة - وليست تقريعا مطولا كالذي يفعله ناظر المدرسة مع تلاميذه مهما ألقاه بشكل مهذب، ينبغي على المشروطية أن تُخصص

للمكان الذى يُحول إليه أو يُلقى فيه سقط المتاع أو يعاد التفكير فيها كلية على أقل تقدير، تخيل اشتراط الإقراض على حكم بسيط كأن يكون ما إذا كانت الحكومة تقدم حسابا لشعبها على نحو ملائم على دخلها أو ريعها وإنفاقها ومصروفاتها، وعندما تكون الحكومات فى غاية الضعف أو الفساد بحيث لا تكون مؤهلة لوجودها، ولا تقدم أى ادعاء لمحاولة التأثير بشكل إيجابى على الحكم والسيطرة والإشراف على أحوال البلاد، وسوف نعود لهذا فيما بعد.

وتدفع أنماط النهج الجديد للمشروطية داخل نطاق كل من الصندوق والبنك المؤسستين بشكل متأصل نحو قدر أكبر من القرارات السياسية عن البلاد التى ينبغى تقديم القروض لها، ولتحقيق هذا الهدف، فإنّ إصلاح نظم الحكم والإشراف والسيطرة فى المؤسستين يصبح أمرا ملحا لا سبيل إلى اجتنابه لتقدما توكيدا بأنّ مثل تلك القرارات لن تعكس فقط المصالح والأولويات السياسية (فى حق استيفاء الدين ونحوه) لحفنة من الدول القوية، خلاصة القول، إنّ للصندوق والبنك أدوارا هامة فى الاقتصاد العالمى ينبغى أن يتوليا القيام بها باعتبار كل منهما مؤسسة عامة، إنّ كل مؤسسة منهما تحتاج الآن لهيكل حكم وإشراف وسيطرة يسمح لها بإنجاز دورها.

العملية السياسية المعيبة

في صميم كل من صندوق النقد والبنك الدولى

نظريا يمثل كل من صندوق النقد والبنك الدولى ١٨٤ دولة تمول جميعها كلتا المؤسستين وتُسيّر أعمالهما، ومع ذلك فإنّ معظم هذه البلاد لديها فرص ضئيلة للغاية للتعبير عن رأيها فى أى من المؤسستين، إنّ أكثر من ثلثى أعضاء كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى غير ممثلين بشكل مباشر فى مجلس المديرين التنفيذيين،

وهم أيضا غير ممثلين فى الإدارة العليا لأى من المؤسستين، والكثير من هذه الدول ليس لديهم بالفعل مواطنون يعملون فى هيئة العاملين بأى منهما، تلك هى البلاد التى تتأثر أكثر من غيرها بعمق شديد بعمل كل من المؤسستين.

عدد قليل من الدول القوية اقتصاديا هى التى تُسير أعمال المؤسستين، وهى تسيطر على المجلس الذى تستحوذ فيه على غالبية الأصوات الهامة ذات الثقل، وهى التى تختار القيادة والإدارة العليا فى كلتا المؤسستين، فليس هناك داع للتعجب إلا قليلا إن يتم مراقبة مصالحها وآرائها وأن تلتفت إدارتا كلتا المؤسستين والعاملين فيهما إليها باهتمام بالغ. ويصطف وراء تلك الحكومات طابور من الشركات القوية تقف لتربح أو تخسر من القرارات، فى البنك الدولى، يخلق العمل التجارى الضخم الخاص بعرض أسعار (فى مزايدة أو مناقصة) بتسليم مشاريع للبنك - لتكن مثلا بناء خزانات، أو كتابة مجموعة قوانين أو مبادئ أو قواعد جديدة للحكومات - حوافز ضخمة للقطاع الخاص لتصبح جماعات ضغط ولنؤثر على القرارات التى تُتخذ فى واشنطون، وبالمثل، فإن تأثيرات تدخلات وسياسات صندوق النقد الدولى - لاسيما فى الأسواق الناشئة - تدفع وول ستريت، وحاملى السندات، ومؤسسات مالية اقتصادية أخرى على تنظيم حكوماتهم وصندوق النقد ذاته وتحاول كسب التأييد لمشروعات قراراتهم، ونضيف للنزاع السياسى المنظمات غير الحكومية التى تصر على شئون ومصالح تخص بلاد الشمال وبلاد الجنوب تأسس معظمها (وليس جميعها) فى بلاد غنية.

فيما يتعلق بصندوق النقد الدولى، فإنّ سيطرة الدول الصناعية عليه ما زالت أوضح، ويرجع ذلك لدور مجموعة الدول السبعة G-7 وتعقد مجموعة فرعية لنواب وزراء المالية لمجموعة الدول السبعة هذه اجتماعا بشكل منتظم لمناقشة القضايا التى تواجه G-7 والاقتصاد العالمى، يُطلعها نائب أول مدير إدارى أمريكى مُعين لصندوق النقد على آخر الأخبار ويقدم استشارته إليها، وهذه المجموعة بعينها، وليست الهيئة

الإشرافية الرسمية – اللجنة الدولية للشئون النقدية والمالية (IMFC) هى التى تقود المؤسسة وتوجهها، أو كما يعبر تقرير صدر عام ٢٠٠٤ عن ذلك قائلا، التى تأخذ على عاتقها الدور القيادى الاستراتيجى فيما يخص صندوق النقد الدولى (كينين إت آل، ٢٠٠٤).

وهناك بلاد أخرى فى صندوق النقد الدولى ذات مركز بسيط ويكاد لا يُنظر لما تعبر عنه من آراء، وينطبق هذا الكلام نفسه على ما يحدث فى البنك الدولى إلى حد كبير، ويرجع هذا جزئيا للطريقة التى يتشكل منها مجلسا إدارة كلتا المؤسستين، هناك حفنة من الأعضاء لديهم كل الحوافز والدوافع التى تجعلهم يقومون بمهامهم بشكل تام، أما باقى الأعضاء فليس لديهم فى الواقع أى دافع أو حافز للقيام بأى مهمة، ويقوم أكبر الأعضاء الخمسة فى كل مؤسسة منهما بتعيين المدير التنفيذى لبلده (الولايات المتحدة، واليابان، وألمانيا، وفرنسا، والمملكة المتحدة) ويساعدهم ويدعم عملهم هيئة عاملين فى مكتب المدير فى واشنطون العاصمة،إضافة لفرق عمل فى وزارات محلية وطنية تعمل فى قضايا تتعلق بصندوق النقد والبنك الدولى، وتنجذب كل البلاد الأخرى لبعضها وتشكل مجموعات أو " دوائر انتخابية " من الدول، وتنتخب مديرا يمثلهم، وهذا المدير يدبر أمور الصوت الانتخابى الجماعى لكل أعضائه أو أعضائها، وتتأثر قوة ونفوذ كل مدير بقوة الصوت الانتخابى الذى يمثله إضافة إلى كمية ونوع العاملين والموارد التى يمكنهم تعبئتها وتحريكها فى مكتب المدير وفى بلادهم الأعضاء فى المؤسستين أيضا.

هناك أعداد قليلة من القوى فى الصندوق أو البنك، هذا إذا كان هناك قوى على الإطلاق، على سبيل المثال، إنّ مجموعة الدول الأفريقية الأربعة والعشرين فى صندوق النقد تستخدم بشكل جماعى ١,٤٢ بالمائة من إجمالى القوة الانتخابية فيه، وهذا يعنى أنه لو إن دولة مثل رواندا أرادت أن تلفت النظر لأمر يهمها أو يشغلها حول إعانة سداد الدين، فعليها أولا أن تقنع بلادا أخرى فى دائرتها الانتخابية ذات الأربعة وعشرين دولة (منهم بالفعل حوالى تسع عشرة دولة من البلاد الفقيرة المثقلة

بالديون (HIPC) وتكون هذه أول خطوة صغيرة تقوم بها راوندا، وبعد ذلك تحتاج دائرة راوندا الانتخابية إقناع مجموعات بلاد أخرى يُحتمل أن تشاركها نفس الاهتمامات، والمجموعة الواضحة من بينهم هى الدائرة الانتخابية الأفريقية الأخرى والتى تستخدم تسع عشرة دولة (ومن بينهم بالفعل عشرة من البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) ٣ بالمائة من مجموع الأصوات فى الانتخابات، أما الدائرة الانتخابية الثالثة التى تقترب منها لإقناعها فقد تكون مجموعة زملائها من البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) لاوس وميانمار Laos and Myanmar ، وهى دائرة تشمل بعض الأسواق الناشئة مثل ماليزيا والسنجابور وتتحكم فى ٣,١٨ بالمائة من مجموع الأصوات فى الانتخابات، وقد يتم تعبئة حوالى خمس وخمسين دولة أعضاء فى المنظمة الآن وراء الاقتراح، ولكن نصيبهم الجماعى من مجموع الأصوات الانتخابية فى المنظمة – ٧,٦١ بالمائة – يكون غير كاف حتى للاعتراض واستخدام حق الفيتو ضد أى اقتراح، ناهيك عن الدفع باقتراح وطرحه.

قارن بين موقف الدول المقترضة و مجموعة الدول السبعة G-7 التى تستخدم ٤٧,١٣ بالمائة من مجموع الأصوات فى الانتخابات (مع استخدام إيطاليا وكندا أصوات الدوائر الانتخابية التى يملك كل منهما أكثر من ثلاثة أرباع القوة التصويتية)، عمليا هذا يعنى إن نواب المالية والاقتصاد فى مجموعة الدول السبعة G-7 لديها حافز قوى كى تستشير وتشكل الآراء المشتركة فى القضايا على نحو منتظم، وبرغم كل شىء، فإنّ هذه الآراء ستصبح جدول أعمال مجلس إدارة صندوق النقد، وهى تسيطر على ما يقرب جدا من أغلبية القوة التصويتية، وبالمثل فإنّ الوكالات وإدارات التنمية فى نفس المجموعة من الدول يمكنها أن تستشير وتدفع بقضايا فى مجلس إدارة ولجان البنك الدولى، وعلى النقيض من هذا، فليس هناك دافع أو حافز بالنسبة للدول النامية لعمل نفس الشىء.

والتأثير الثانوى المباشر لقوة وسلطة واضعى جدول الأعمال هى أنهم يتحكمون فى اهتمام هيئة العاملين فى كل من المؤسستين وإداراتهما، ولا نعجب إلا قليلا عندما نعرف إن الإدارة العليا لصندوق النقد يسعدها أن تقدم استشاراتها ونصائحها لنواب المالية والاقتصاد فى مجموعة الدول السبعة G-7 وأن تقدم لها الموجز والخلاصة الضرورية للأنباء والمعلومات التى ترشدهم فى اتخاذ القرار، وبالمثل، تتجاوب الإدارة العليا فى البنك الدولى بنشاط وارتياح لطلبات المعلومات، والدعم، والأبحاث، أو أنواع محددة للتقييم وذلك عندما تُقدم هذه الطلبات من أقوى الدول حاملة الأسهم فى المؤسستين، وعلى نحو مضاد، فهناك حافز ضئيل لدول أخرى لصياغة مثل هذه الطلبات، ناهيك عن تقديمها.

ويرجع وجود حالة عدم توازن أخرى للأعمال التى يقوم بها الصندوق والبنك إلى حقيقة إن هناك نظامين مختلفين جدا للمحاسبة وتحمل المسئولية يعملان فيهما، هناك القليل الذى يُقدّم عن طريق مجموعة مستويات مسيطرة للمديرين التنفيذيين، إنّ مهمة اعتبار المديرين عرضة للمحاسبة وتحمل المسئولية متروكة بشكل كبير للسلطات الوطنية، لكنّ هذا ينتج عنه نتيجة غير متوازنة.

إنّ المديرين التنفيذيين القادمين من الولايات المتحدة، واليابان، وألمانيا، وفرنسا، والمملكة المتحدة يوضعون تحت المحاسبة، ومسئولون مباشرة أمام الحكومة التى تتولى تعيين كل منهم، ولو أخفق أى مدير منهم فى أداء عمله، أو أخفق فى اتباع تعليمات حكومته أو حكومتها، أو أدار أعمال مكتبه بشكل سيء، فإنّه أو إنّها يمكن استبداله أو استبدالها بسرعة وفى غير إبطاء، وعلى النقيض من ذلك، فإنّ أى دولة فى دائرة انتخابية لا يمكنها أن تطلب من مديرها التنفيذى أن يقدّم استقالته، وإذا ما تم انتخابه أو انتخابها مديرا أو مديرة فإنّه أو إنها يظل أو تظل فى عمله أو عملها حتى انتهاء الفترة المحددة لعمله أو عملها ومدتها سنتين، ولا يمكن لأى دولة عضو أن تطالب باستقالتهم (جولد Gold ١٩٧٤،٦٥).

لكن ما يثير الدهشة أكثر من ذلك، هو إن المديرين التنفيذيين الذين يمثلون دولا متعددة ليس لديهم سوى مسئولية بسيطة فى تمثيل آراء أعضائهم، وتطلب مذكرة الاتفاق الخاصة بالصندوق والبنك من المديرين أن يرتدوا قبعتين، إحداهما كمسئولين رسميين لأى من المؤسستين (التى تدفع رواتبهم أو رواتبهن)، والأخرى كممثلين أو ممثلات لدولهم أو دولهن الأعضاء فى المؤسستين، ولقد أكد المستشار القانونى لصندوق النقد الدولى إن المدير ليس مضطرا أن يستسلم لآراء دولته أو دولتها العضو، ولا أن يُوزّع الأصوات الانتخابية طبقا لتعليماتها، وأصوات المدير تكون "قانونية وصحيحة إذا لم تكن متناغمة ومتفقة مع أى تعليمات يكون قد تلقاها من دوائره الانتخابية" (جيافيتى Gianviti ٤٨ , ١٩٩٩)، إذا على أى أساس تكون تصرفات المدير شرعية وقانونية ؟ وكيف يمكن محاسبته عليها؟

إنّ رصاصة الرحمة أو الضربة القاضية بالنسبة لمسئولية مجلسى إدارة كل من الصندوق والبنك ومحاسبتهم على أعمالهم هى أنه لا يتم نشر محاضر جلساتهم، إنّ المديرين المنتخبين غير ملزمين قانونيا باتباع تعليمات أعضائهم، فهم لا يمكن إبعادهم أو صرفهم من الخدمة، وهم لا يخضعون لمراجعات أو انتقادات أو تقييمات رسمية، ولا يتم الإعلان عما يقومون به من أعمال.

لا يمكن الحصول على نسخ وثائق اجتماعات مجلس الإدارة فى حينها بأى طريقة، ويصدر صندوق النقد ملخصات لمناقشات مجلس الإدارة، ولكن لا يمكن الحصول على السجل الكامل للاجتماعات إلا بعد عشر سنوات على الأقل وتحت إشراف سياسة حفظ الوثائق والملفات للصندوق، وقد بدأ البنك الدولى مؤخرا نشر المحاضر الرسمية لاجتماعات مجلس إدارته، لكن هذا يقدم مؤشرا بسيطا عن المراكز التى يحتلها المديرون – الذين يقومون بمهامهم بشكل جزئى كنواب أو ممثلين – فى مجلس الإدارة، لا يمكن للأعضاء خارج غرفة مجلس الإدارة فى أى من المؤسستين أن يعرفوا المواقف التى يتخذها من هم ممثلون ظاهريا عن بلادهم فى القضايا المطروحة.

إنّ هيكل الحكم والسيطرة والتوجيه فى الصندوق والبنك يقدّم دوافع قوية لمديرى عدد صغير من أعضاء أثرياء في مجلس الإدارة كي يمثلوا عن كثب مصالح بلادهم وأن يقوموا بمهامهم على أعلى مستوى، وعلى عكس ذلك، فإن المديرين الذين يمثلون كل البلاد الأخرى لا يواجهون مثل هذه الدوافع والحوافز، إنهم قد يقومون بما عليهم من واجبات بشكل جيد – وكثيرا ما يفعلون ذلك – ولكن المسألة متروكة للصدفة تماما، وذلك لعدم توفر أى دوافع أو حوافز رسمية.

وتشكل تتمة الدوافع والحوافز غير المتوازنة التى تواجه المديرين حجم أو عبء عمل غير متوازن بصورة متساوية، إنّ الدول التى يتطلب عملها فى الصندوق والبنك مقدارا هائلا من الجهود البشرية توجد فى مجموعات كبيرة من الدول يمثلها مدير واحد فقط، أما الدول التى يتطلب عملها أقل قدر من الجهود البشرية فلكل منها مديرها الخاص بها وهيئة عاملين كبيرة العدد رهن إشارته أو إشارتها سواء فى أى من المؤسستين أو فى دوائرهم الحكومية وغيرها فى بلادهم، خذ مثلا الدائرة الانتخابية التى تحوى أربع وعشرين دولة أفريقية أعضاء فى صندوق النقد الدولى، والتى تندرج من بينها حاليا تسع عشرة دولة فى قائمة برنامج ذراع الصندوق المساعدة على سداد الدين المُسمى "تسهيل النمو والحد من الفقر(PRGF ويحتاج مكتب المدير أن يأخذ على عاتقه أمر العناية بحوالى أربعين موقعا على شبكة الإنترنت وأن يُقدّم نقدا ومراجعات نصف سنوية لمجلس الإدارة، إضافة لإعداد مشاورات ومناقشات وآراء عن "مشاورات المادة الرابعة" لأربع وعشرين دولة (التى تُعقد على أساس سنوى عادة)، والتقييم المشترك للموظفين حول " ورقات ووثائق إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP)، أو الاجتماعات غير الرسمية لمجلس الإدارة حول أمور البلاد للحصول على أحدث المعلومات عن أنواع التنمية التى تتم فى البلاد، والإعداد لمناقشات مجلس الإدارة عن التطور فى كل بلد عضو فى المؤسسة تحت مبادرة "البلاد الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) وهناك أيضا بعثات ميدانية للدول الأعضاء التى تتولى تقديم تقييم طوعى عن المستويات الدولية، والبعثات المتعلقة " ببرامج تقييم

القطاع المالى والاقتصادى"، إضافة إلى بعثات المساعدة الفنية المحتمل إرساله، ولا نعجب إلا قليلا عندما نعلم إن المديرين التنفيذيين التابعين للدول الغنية فقط هم الذين لديهم الوقت أو الرغبة فى الاشتراك فى مناقشات ومداولات إستراتيجية طويلة الأجل حول دور وهيكل كلتا المؤسستين.

كان الكثير من الحكم والإشراف والرقابة الجيدة ولغة الإشراف والرقابة الكونية المنمقة فى التسعينات حول التضمين، والمشاركة، والملكية، كانت البلاد النامية تُدفع لتحمل مسئولية مصائرها، وأن تكون أكثر استعدادا لتقديم معلومات حول جداول أعمالها الاقتصادية، لكنّها ليس لديها دوافع وحوافز للقيام بهذا فى ظل حوكمة الصندوق والبنك، فى الحقيقة، هناك عقبات كثيرة، يصدر عن هياكل الحوكمة فى المؤسستين حالة من عدم التناسق أو التماثل الدراماتيكى للمسئولية والمحاسبة على الأعمال، بينما من المفارقات أن تكون البلاد الأقل تأثرا بقرارات وتحركات الصندوق والبنك هى التى لها أقوى تأثير ونفوذ وأكبر قدرة على وضع كلتا المؤسستين تحت المحاسبة، ويبرر الكثيرون هذه الأمور بالإشارة إلى إن " من يدفع للزمار فعليه أن يأمره بعزف ما يشاء من ألحان " أى لو كنت تدفع لشخص ما تكاليف الخدمات التى يريدها فعليه أن يفعل ما تأمره به بالضبط،" لكن ذلك يخاطر بتشويه الطريقة التى يتم بها تمويل الصندوق والبنك على التوالى.

من يدفع للزمار ؟

هل تتولى أغنى الدول الأعضاء وأقواها فى صندوق النقد والبنك الدولى تمويل المؤسستين ؟ فى الحقيقة، يقوم الأعضاء المقترضون بدفع معظم التكاليف الإدارية لتشغيل المؤسستين وصيانتهما،[1] وتنضم التكاليف التى عليهم أن يدفعوها لأرباح

(١) فى إحدى الحسابات، فى عام ١٩٨٢، كانت الدول المدينة فى صندوق النقد تسهم بدفع ٢٧,٧ بالمائة من المصاريف الإدارية لصندوق النقد، وارتفع الرقم عام ٢٠٠٢، ليصل إلى ٧٥ بالمائة، وما يتباين مع هذا، انخفضت مساهمة الدول الغنية الدائنة من ٧٢,٣ بالمائة إلى ٢,٥ بالمائة (محمد ٢٠٠٣).

الاستثمار التى تكونها كل من المؤسستين لتغطية رواتب أعضاء مجلس الإدارة والإدارة العليا والموظفين؛وما يُنفق على المبانى، والأبحاث، والإشراف والمراقبة، وأنشطة التقييم؛ وسندات تأمين الإجراءات الوقائية فى البنك الدولى؛ وقد يكون أكثر ما يدعو للدهشة تلك الأموال الضخمة التى يدفعها صندوق النقد للدول الأعضاء الغنية الدائنة التى تُعوض عن الحصص التى يودعونها فى المؤسسة.

يعتمد الجزء الأكبر من رأس مال كلتا المؤسستين على مشاركة أغنى الدول الأعضاء التى لا تقترض أموالا منهما، ويشمل الجزء الأكبر من رأس مال صندوق النقد الدولى الحصص التى تودعها أغنى الدول الأعضاء، مع أكبر الحصص التى تودعها أغنى الدول، وفى البنك الدولى يتم دفع مبلغ ضئيل جدا من الجزء الأكبر من رأس المال عن طريق كل الدول الأعضاء، لكن درجة ملائة البنك تعكس " رأس المال تحت الطلب " أو الضمانات التى تقدمها كل الدول الأعضاء – وتكون أكبر الضمانات من أغنى الدول الأعضاء – من أجل دعم السندات التى تبيعها المؤسسة، فى الماضى، كان كل من صندوق النقد والبنك الدولى يعتمدان على الدول الأعضاء الغنية التى لا تقترض أموالا منهما فى تكوين رأس مال كل منهما وفى دفع تكاليف التشغيل والصيانة، لكن هذه المعادلة تغيرت بشكل دراماتيكى بمرور الوقت.

تمويل صندوق النقد الدولى

فى الأصل قامت الدول الأعضاء فى صندوق النقد بإيداع أجزاء من حصصهم فى المؤسسة، وبذلك تم تكوين رأس مال مشترك من الموارد يمكن أن يتم من خلاله إقراض أى دولة عضو فى حاجة لأموال بأسعار فائدة منخفضة ومستقرة، وهذا يشجع البلاد للتوجه لطلب المساعدة من صندوق النقد قبل أن تقع فى مشاكل خطيرة، وبالتالى يتم دعم استقرار النظام الكونى المالى والنقدى، ولو احتاج صندوق النقد لموارد أكثر مما لديه، فيمكنه الاقتراض من الدول الأعضاء (وقد فعل ذلك عدة مرات:

IMF ٢٠٠١ Vog, أو من الأسـواق (الأمـر الذى لم يحـدث مطلقـا حـتى الآن)، وبدأ صندوق النقد مؤخرا فى استكمال موارده عن طريق الاستثمارات و مساهمات الدول الأعضاء فيه لأموال ائتمان خاصة.

وحـدث تغير جذرى فى صندوق النقـد عندما بدأت الدول الأعضاء الغنية التى لا تقترض أموالا منه فى طلب أن تدفع المؤسسة له أموالا، بدأ هذا بطلب متواضع نسبيا عـام ١٩٦٨، بأن يُدفع للدائنين فوائد على جزء من الحصة التى أودعتها فى الصندوق، وفيما بعد،اندفعت إدارة الرئيس ريجان فى الولايات المتحدة بشكل عدوانى فى طلب أن يتم الدفع للدول الدائنة بأسعار فوائد السوق.[١] وأصرت الولايات المتحدة أيضا أنه لا يجب على الدول الدائنة أن تتحمل عبء الديون المعدومة أو الهالكة – وهى وجهة نظر تم الترويج لها بقوة رغم إن البعض من أمثال تلك القروض تمت لأسباب إستراتيجية طبيعية تحت ضغوط قوية من الولايات المتحدة ودول دائنة أخرى، مثل زائير، ونتج عن عقوبات فرضتها الدول الدائنة متأخرات أخرى، كما حدث فى فيتنام وبنما،وأخيرا، اندفعت إدارة الرئيس ريجان فى الولايات المتحدة فى طلب زيادة تكاليف الإقراض لكى يتمكن صندوق النقد من أن يوجد دخل صاف لنفسه، وفى منتصف الثمانينات، كانت الولايات المتحدة قد جعلت الدول تستجيب لطلباتها، وقبل نهاية عـام ٢٠٠٣، كان تعويض الدول الدائنة يكلف صندوق النقد ضعف إجمالى نفقات المؤسسة الإدارية (IMF ٢٠٠٤ b, ١٥٤).

وبما إن صندوق النقد أجرى الزيادة على ما كان يدفعه للدول الأعضاء الغنية الدائنة، فقد فرض بدوره زيادة على تكاليف الإقراض التى كان يكلف الدول المدينة بدفعها – وهو مستمر فى زيادة تلك النسبة، وحتى عام ١٩٧٧، كانت أسعار الفائدة المرتبطة بالسوق منخفضة وتحتوى على تنازلات، وفى سلسلة خطوات أولية ارتفعت

(١) فوّض قانون الولايات المتحدة المدير التنفيذى أن يعمل فى اتجاه رفع نسبة التعويض لسعر فائدة حقوق السحب الخاصة SDR (بوتون Boughton ٢٠٠١،٩٠٨)، ويتحدد سعر فائدة حقوق السحب الخاصة أسبوعيا بالرجوع إلى أسعار فائدة السوق قصيرة الأجل على العملات المُستخدمة فى تقدير SDR.

أسعار الفائدة تلك إلى ما يقرب من أسعار السوق على القروض قصيرة الأجل (بوتون Boughton ٢٠٠١, ٩٠٩)، ومن ثم استمرت تلك الأسعار فى الارتفاع، وفى عام ١٩٩٩، استقرت أسعار الفائدة المرتبطة بالسوق عند ١١٣,٧ بالمائة من سعر فائدة حقوق السحب الخاصة .SDR وقبل نهاية عام ٢٠٠٤ كانت أسعار الفائدة هذه قد ارتفعت لتصل إلى ١٥٤ بالمائة من سعر فائدة حقوق السحب الخاصة .SDR ويعكس سعر SDR هذا سعر الفائدة قصير الأجل للسوق بالنسبة للعملات الأربع المستخدمة فى تحديد قيمة سعر فائدة حقوق السحب الخاصة (SDR) والتى هى أصل (asset الاحتياطى الدولى لصندوق النقد)، ولشرح الأمر ببساطة نقول إن القروض بأسعار بها تنازلات أو امتيازات معينة أفسحت الطريق لقروض بسعر السوق فى المجموع ماعدا القروض الخاصة التى تقدمها المؤسسة من أموال الائتمان (مثلHIPC).

وكان دعم زيادات أخرى فى رسوم الإقراض سياسة وُضعت عام ١٩٨١ بأنّ هذه الرسوم ينبغى أن ينتج عنها دخل صاف مستهدف للمؤسسة، وتم تحديد، هدف مبدئى قدره ٣ بالمائة لاحتياطى بداية المدة للدخل الصافى عام ,١٩٨١ وارتفع هذا الهدف إلى ٥ بالمائة عام ١٩٨٥ ثم إلى ٧,٥ بالمائة فى ١٩٨٧ – ١٩٨٨ قبل أن يعود للانخفاض لنسبة ٥ بالمائة، ولشرح الأمر ببساطة، منذ عام ١٩٨١كانت الدول المقترضة يطلب منها أيضا أن تُموّل زيادة فى الأرصدة الوقائية للمؤسسة.

وقد ارتفعت تكاليف إدارة أعمال صندوق النقد فى العقد الماضى لأنّه توسع بشكل أفضل فى أنشطته من أجل تحقيق دوره فى ضمان الاستقرار المالى والاقتصادى الدولى، على سبيل المثال، فى أعقاب الأزمات المالية فى شرق آسيا فى نهاية التسعينات، كانت أنشطة صندوق النقد فى الإشراف والإدارة قد توسعت بحيث شملت تطوير نماذج قياس الأداء للممارسات الجيدة فى نشر البيانات، والشفافية المالية " الحكومية" وشفافية السياسة المالية والنقدية، والإشراف على الأعمال المصرفية (بالتعاون مع وكالات ومؤسسات أخرى)، وقبل نهاية عام ٢٠٠٣، كانت

المؤسسة قد أصدرت ٣٤٣ تقريرا عن " مراعاة المعايير والقواعد والمواثيق ((ROSCs لحوالي تسعة وثمانين نظاما اقتصاديا - تقارير تهدف إلى إظهار مجالات نقاط ضعف غاية في الدقة في المؤسسات والهيئات، وتقديم المشورة والنصح في تنفيذ خطوات سياسة ما، والتركيز على المساعدات التقنية الفنية (IMF ٢٠٠٣ b)، وبالمثل، ففي عام ١٩٩٩، تم إنشاء برنامج تقييم القطاع المالى (FSAP) مع البنك الدولى لكشف وضبط نقاط الضعف المرتقبة فى النظام المالى للدول الأعضاء والتقليل من احتمال حدوث أزمات مالية وحجمها ومدى خطورتها إذا ما حدثت، وقبل نهاية عام ٢٠٠٣، كانت حوالى خمس وتسعين دولة قد شاركت فى المشروع (IMF ٢٠٠٣c).

من الذى يدفع تكاليف الأنشطة المُوسّعة لصندوق النقد الدولى ؟ كانت زيادة الحصة التى كانت نافذة المفعول عام ١٩٩٩، تعنى إن معظم الدول الأعضاء (بما فى ذلك الدول المقترضة) ساهمت فى زيادة فى موارد المؤسسة من حقوق السحب الخاصة SDR وقدرها ١٤٥,٦ بليون (حوالى ٢٠٤ بليون دولار أمريكى) إلى SDR بليون (حوالى ٢٩٧ بليون دولار)، وبهذا تم زيادة موارد المؤسسة القابلة للاستخدام حوالى SDR ٤٥ بليون (حوالى ٦٣ بليون دولار). على أى حال، فقدّ تحملت الدول المقترضة عمليا وواقعيا التكاليف الكلية للتصرفات الجديدة التى فُرضت على الصندوق والبنك فى أعقاب أزمة شرق آسيا، ويقوم العاملون بصندوق النقد بأداء العمل الإضافى المطلوب لاستكمال التقارير الخاصة بمراعاة المعايير والقواعد والمواثيق (ROSCs) حول الشفافية المالية وشفافية البيانات.

ويتم دفع تكاليفها من مصاريف المؤسسة الإدارية ونفقات تشغيلها، وفيما يتعلق ببرنامج تقييم القطاع المالى (FSAP) و" مراعاة المعايير والقواعد والمواثيق (ROSCs) المتعلقة بالقطاعات المالية والاقتصادية، فإنّ الوكالات والمؤسسات الوطنية تقدم للمؤسسة حوالى ٢٠ بالمائة من المهنيين المحترفين الذين يعملون فى مثل تلك التقييمات، لكن صندوق النقد يتحمل بقية التكاليف (وكذلك البنك الدولى الذى يشارك

فى "برنامج تقييم القطاع المالى (FSAP) فى البلاد غير الأعضاء فى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) ومن المفارقات أنه بينما يُفترض أن تدفع أنشطة الإقراض فى المؤسسة تكاليف معظم أنشطتها، فإنّ الدول الدائنة التى لا تقترض من المؤسسة هى التى وضعت جدول الأعمال المُوسع لصندوق النقد وروجت لتبنيه.

وتدفع الدول المقترضة حاليا مكافآت كبيرة مقابل استخدامها لموارد صندوق النقد، فى الحقيقة، اقترح " مرفق الاحتياطى التكميلى " الجديد الذى تم إنشاؤه من أجل الأسواق الناشئة التى تتعرض لأزمات أسعار فائدة أعلى مما كانت عليه، وما يتناقض مع هذا هو إن الدول الدائنة يتم تعويضها عن مساهماتها، والنتيجة لذلك هى أن الدول المقترضة تدفع الآن حصة أكبر لميزانية أكبر لأن مصاريف صندوق النقد الإدارية تزايدت من ١٨٩,٤ مليون SDRs فى عام ١٩٩١ إلى ٥٣٠,٨ مليون SDRs عام ٢٠٠٢ (محمد ، ٢٠٠٣، ٢٠). وهذا يعنى إن صندوق النقد – وهو ينجز مهامه الخاصة بالسلع الشعبية الكونية – أصبح يعتمد اعتمادا أكبر من أى وقت مضى على الدول المقترضة حيث إنه يتعرض لعجز أكبر بكثير فى ميزانيته (كما حدث فى السبعينات، بوتون ٢٠٠١، ٨٩٩) بدون قروضها وما تسددها من ديون للمؤسسة،وينطبق مثل هذا الاستنتاج على الشئون المالية ذات الهيكل المختلف إلى حد ما فى البنك الدولى.

تمويل البنك الدولى

لا تستخدم قروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD)، وهى ذراع الإقراض الرئيسى للبنك، منحا دورية من الدول الغنية كى تقرضها للدول الفقيرة، والوحيد الذى يفعل هذا هو ذراع الإقراض بالبنك الذى يقدم تسهيلات وتنازلات، فى معظم الأحيان، تجمع IBRD الأموال فى أسواق رأس المال ثم تقرض هذه الأموال للاقتصاديات النامية، والناشئة، والتى فى مرحلة تحول أو انتقال، فى الأساس،

يستخدم البنك الدولى ضمانات تقدمها الدول الغنية الأعضاء لتمكنه من بيع سندات ثلاثية ذات المرتبة أ (A) فى أسواق رأس المال،[1] وتُباع هذه الضمانات المالية للقروض التى تصدر بعملات متنوعة لمستثمرى مؤسسات أو مستثمرى بيع وشراء بالتجزئة، ويتم إقراض الأموال التى تُجمع بهذه الطريقة للمقترضين، ويدفع المقترضون تكلفة تمويل القرض إضافة إلى انتشار خدمة الإقراض التى تساعد على تمويل احتياطى البنك، والاستثمارات، والمصاريف الإدارية.

وتدعم ثلاثة أشياء قرارات البنك الدولى الخاصة بالضمانات المالية، أولا، وإن لم يعد هذا الشىء فى المقام الأول، هناك أسهم رأس المال الخاص بالمؤسسة التى تساهم كل دولة عضو به (أو على الأقل وعدت كل دولة بالمساهمة به، وفى الحقيقة فإنّ الدول لا تدفع هذه المقادير من الأموال للبنك الدولى، كما أنه لا يوجد أى توقع بأن تحتاج هذه الدول لذلك، وبدلا من ذلك فهى تدفع ولكن بكسر عشرى صغير جدا، والباقى هو " ودائع تحت الطلب " - نوع من الضمان يتم تجميعه من خلال وعود كل الدول الأعضاء، ويظل حوالى ٢٩,٩٦٦ بليون دولار من مساهمة الولايات المتحدة التى تبلغ ٣١,٩٦٣ بليون دولار غير مطلوب أو مستخدم.

والأصل المالى الرئيسى الذى يملكه البنك الدولى هو المصدر الثانى وإن كان ذا أهمية متزايدة للقوة المالية لقروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD) قروض هذا الأصل للدول الأعضاء وسجلات هذه القروض فى الوفاء بالتزامات خدمات سداد ديونهم للبنك - هذا السجل يدعم درجة الملاءة العالية لقروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD)، والأساس المالى الثالث للبنك الدولى هو ما يكسبه عن طريق استثمارات دخله الخاص من الإقراض، ولكى نقدم إدراكا بنسبة هذه المساهمة نقول،

---

(١) كل الدول الأعضاء تدفع بكسر عشرى صغير من اكتتابها فى رأس المال، ويوضع المبلغ الباقى على سبيل الرهن كرأس مال أو وديعة تحت الطلب لم يتم طلبها ولن يتم إلا إذا تعرض البنك للإفلاس واحتاج لسداد أموال حاملى سنداته.

في يونيو ٢٠٠٤، كان لقروض البنك الدولي لإعادة البناء والتنمية (IBRD) قروض وضمانات مستحقة وغير مدفوعة بقيمة ١١٩,٢٧٥ بليون دولار، وكان دخل قروضها المُدوّن (من الرسوم والنفقات) ٤,٤٠٣ بليون دولار بعد هبوطه إذ بلغ عام ٢٠٠١، مبلغ ٨,١٤٣ بليون دولار)، وكان دخل استثماره ٣٠٤ مليون دولار (بعد هبوطه من ١,٥٤٠ بليون عام ٢٠٠١) (البنك الدولى ٢٠٠٤ d, vol. 2, 3-4).

وبمرور الوقت، فما تغير في البنك الدولي هو العبء النسبي المتمثل في الدفع للبنك الدولي، وكما حدث مع صندوق النقد الدولي، بدأت إدارة الرئيس ريجان تندفع في طلب زيادة في تكاليف قرض البنك من أجل زيادة احتياطي المؤسسة ولتغطية تكاليف القروض الفاشلة التي تسقط في وضع الدين المستحق المتراكم (الذي لا يكسب سعر الفائدة المنصوص عليها في اتفاقية العقد نظرا لوجود مصاعب مالية)، في عام ١٩٧٩، كان "الانتشار" أو المقدار المالي الذي فرضه قروض البنك الدولي لإعادة البناء والتنمية (IBRD) على الدول المقترضة منه أكثر مما كان يدفعه لتجميع الأموال التي كان يقرضها لها، قدره ٠,٥ بالمائة زائد رسم التزام قدره ٠,٧٥ بالمائة، ولكن خلال بداية الثمانينات زادت هذه النسبة بشكل دراماتيكي نتيجة لثلاثة قرارات.

لأن المشاكل النقدية أوجعت الدول الأعضاء التي لا تقترض أموالا، لذلك قامت بحث قروض البنك الدولي لإعادة البناء والتنمية (IBRD) بالابتعاد عن أسواق رأس المال التابعة لها، وكان على (IBRD) أن تتجه لسوق سندات الولايات المتحدة الأكثر تكلفة بكثير والذي كان يفضل تاريخ استحقاق أقصر، ومستندات متباينة المردود (كابور إت آل، ١٩٩٧، ١٠٢٥)، وكانت النتيجة تمويل أكثر تكلفة، وانتقلت هذه التكلفة إلى الدول المقترضة، إضافة إلى هذا، حدث في بداية عام ١٩٨٢، أن فرض البنك الدولي رسم أو أجر الواجهة الأمامية قدره ١,٥ بالمائة على جميع قروض IBRD كي يتخذ إجراءات مسبقة لمواجهة أي هبوط محتمل في دخل IBRD متوسط الأجل، " (البنك الدولي ١٩٨٢، ٥٢)، وضاعف هذا بفاعلية من فرق الأسعار في قروض البنك،

وفى نفس هذه السنة، بدأت IBRD أيضا فى الإقراض بأسعار متغيرة، وكانت نتيجة تلك التغييرات هى هبوط عنصر قروض المنح الاسمية من حوالى ١٤ بالمائة فى ١٩٧٤- ١٩٧٨إلى ناقص ٢ بالمائة فى الفترة ما بين ١٩٨٠ إلى ١٩٨٤ (كابور إت آل، ١٩٩٧، ١٠٢٨)، وكان نتاج بناء الاحتياطى يعنى أنه قبل نهاية عام ١٩٨٥، انخفاض رسم أو أجر الواجهة الأمامية إلى ٥ , ٠ بالمائة، وفى عام ١٩٨٨، تم دعم الأوضاع المالية للبنك بثالث أكبر زيادة عامة فى رأس مال البنك - زيادة وصلت إلى ٨٦ , ٧٤ بليون دولار، وأصبحت نافذة المفعول فى ٢٨ أبريل ١٩٨٨، تماما عندما بدأ التباطؤ فى صرف أموال البنك (البنك الدولى b,١٩٨٩ ٦١).

وحيث إن رسوم القروض قد ازدادت، فقد زاد البنك الدولى أيضا فى نسبة القروض- والاحتياطى به، وأنشأ " حساب فائض " إضافيا ليضيف من قوته المالية، (والتقليل من المخاطر التى تغطيها ضمانات الدول الأعضاء فيه) كما زاد البنك فى "دخله الصافى".

وحدث تحول آخر عام ١٩٩٨ عندما قادت G-7 تحالفا مؤقتا للتصويت على زيادة إضافية فى دخل البنك الصافى وفى احتياطييه - وهو قرار مثير للنزاع الشديد زاد من رسوم وتكاليف الاقتراض على أسواق الدول الأعضاء النامية، والتى فى حالة تحول والدول الناشئة (كابور ٢٠٠٢).

وتدفع IBRD حاليا للمؤسسة رسوم تجميع المال إضافة إلى "انتشار " يتضمن رسم فائدة (يتم حسابه كنسبة مئوية للأرصدة التى تُصرف للدول المقترضة وتسدد على أقساط نصف سنوية، ورسم التزام (يتم حسابه كنسبة مئوية للأرصدة التى تم الالتزام بها ويجب أن تُصرف وتُسدد على أقساط نصف سنوية)، و رسم أو أجر الواجهة الأمامية (يتم حسابه كنسبة مئوية إجمالى المبلغ الذى تم الالتزام به وتسديده بعد إتمام الاتفاقية المالية مباشرة.

ويتوقع البنك الدولى أن تدفع الدول المقترضة أكثر مما تدفع ليس من أجل أموال المؤسسة فقط ولكن أيضا لتغطية تكاليف التوسع فى أنشطة البنك، لقد تضاعفت المصاريف الإدارية لكل مشروع في البنك ما بين منتصف السبعينات ومنتصف التسعينات (كابور ٢٠٠٢، ٣٤٦).[1] وبناء على رغبة الدول حاملة الأسهم الثرية، أنفق البنك الدولى أموالا على مبادرات خاصة، فى التسعينات، تم دفع حوالى ٣٠ مليون دولار من دخل البنك الدولى الصافى من أجل الدراسة التى طلبتها G-7 عن اقتصاد الاتحاد السوفيتى السابق (والتى ذكرناها فى الباب ٥) وتم وضع موارد أخرى فى صندوق استئمانى لبوسنيا، وصندوق استئمانى لشريط قطاع غزة والضفة الغربية، وقدمت إعانة سداد الدين للبلاد الفقيرة المثقلة بالديون طلبا آخر من الدخل الصافى للبنك، وفى نفس الوقت، كان وقت هيئة العاملين بالبنك وموارده مطلوبة أيضا بشكل متزايد لتنفيذ مستويات تشغيل مصرفية أكثر صرامة (وسوف نقدم مناقشة سياسات ائتمانية ووقائية أدناه).

ومما لاشك فيه إن أنشطة البنك الممتدة كانت كلها هامة وقيّمة، ومع ذلك، هل، ينبغى على الدول الأعضاء المقترضة أن تتحمل تكاليف ذلك ؟ كانت جميع المبادرات الخاصة فى الاتحاد السوفيتى، والبوسنيا، وفلسطين مشاريع ترتبط ارتباطا وثيقا بمبادرات سياسية لمجموعة الدول السبعة G-7 ومع ذلك، فبدلا من تمويل هذه المشروعات الجديرة بالاهتمام من ميزانية الإعانة الخاصة بمجموعة الدول هذه، فإنها حولت التكاليف بفاعلية على الدول الأعضاء المقترضة من قروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية IBRD .

---

(١) يبدو أنه لم تحدث زيادة مثيرة فى مصاريف البنك الإدارية منذ أواخر التسعينات وعقب اتفاقية حول عدم إضافة أى زيادة فى تلك المصاريف، يظهر التقرير السنوى للبنك عام ١٩٩٦ إن إجمالى الميزانية الإدارية لعام ١٩٩٤ ١,٣٨٨٤ بليون دولار، ونفس المبلغ عن عامى ١٩٩٥ و ١٩٩٦ (الملحق ٦,٢٣٥) كما يقدم نفس التقرير السنوى عام ١٩٩٨، عن عامى ١٩٩٧ و ١٩٩٨ (الملحق ٥,١٥٣). ويقترح التقرير السنوى عام ٢٠٠١ وجود تخفيض طفيف لمبلغ ١,٠٩٤ بليون دولار عام ١٩٩٩، ثم إلى ١,٠٠٦ عام ٢٠٠١، مع تكرار هذه الأرقام عامى ٢٠٠٢ و٢٠٠٣، ثم يرتفع الرقم ليصبح ١,١١٣ بليون دولار عام ٢٠٠٤ (تقرير أحمد فى ٣٠ يونيه ٢٠٠٤، ٣٣).

ويتم تمويل ذراع البنك الدولى الخاص بتقديم قروض بها تسهيلات بطريقة مختلفة تقدمها الدول الثرية لمعظم صناديق الاستثمان بالفعل، وتتمتع بسيطرة كاملة عليها، إنّ المؤسسة الدولية للتنمية IDA صندوق يتم استكمال النقص فيه كل ثلاث سنوات، من خلال مجموعة أساسية من المانحين يعقدون مفاوضات ومناقشات مطولة حول من سيساهم بماذا، وتشير IDA 13 إلى هذا المبلغ الكبير من المال فى الفترة بين ٢٠٠٢ - ٢٠٠٥، وقد جاءت حوالى نصف أموالها (١٣ بليون دولار من ٢٣ بليون دولار تقريبا) من مساهمات دول مانحة، ويأتى مبلغ كبير آخر من الموارد من الأموال التى تسددها الدول المقترضة (حوالى ٤ بليون دولار فى (IDA 13)، ومن دخل الاستثمار، ومن نقود متبقية من سداد نقص وإعادة ملء سابق لأموال هذه المؤسسة، ومساهمات من الدخل الصافى لقروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD) حوالى ٩٠٠ مليون دولار فى IDA 13).

وقد عكس هيكل التصويت الأصلى لعام ١٩٦٠، للمؤسسة الدولية للتنمية IDA التبرعات الأولية للمنظمة الدولية هذه، لكنّه كان قد تقرر فى بداية ذلك الاستكمال وسد النقص المالى إن المساهمات لن تغير حقوق التصويت تلقائيا (المؤسسة الدولية للتنمية ٢٠٠١). فى الحقيقة،عندما هبطت مساهمات الولايات المتحدة من مركزها القيادى الأولى الواضح، كانت قد احتفظت بأكبر نصيب من الأصوات، وحتى عام ٢٠٠٥، كانت اليابان أكبر مساهم تراكمى إذ قدمت ٢٢,٠٧ بالمائة من موارد المنظمة (المؤسسة الدولية للتنمية ٢٠٠٥). ومع ذلك كانت حصة تصويت اليابان ٩,١٤ بالمائة حتى عام ٢٠٠٥، وتنخفض الآن لتصبح ٨,٩٢ بالمائة - أقل من حصة الولايات المتحدة التى كانت مساهمتها التراكمية ٢١,٧٤ بالمائة حتى IDA 13 ، لكنّها استحوذت على ١٢,٠٧ بالمائة من الأصوات، وفى IDA 14، تساهم المملكة المتحدة بنفس مقدار ما تساهم به الولايات المتحدة (بساهم كل منهما بمقدار ١٣,١٨ بالمائة من المنظمة)، لكنّ المملكة المتحدة لها ٤,٧٢ بالمائة من مجموع الأصوات بينما للولايات المتحدة ١١,٦١ بالمائة من مجموع الأصوات.

ومنذ بدايات التسعينات على الأقل، أظهرت الدول المانحة ظلما شديدا فى إقراضها للمؤسسة الدولية للتنمية IDA، واستخدمت المفاوضات حول استكمال ما نقص من أموال ليس لتحديد أهداف المنظمة فقط، ولكن لوضع تفاصيل التوصيات وحتى لتحديد نصيب الإقراض الذى ينبغى أن يذهب لقطاعات ودول محددة، وكانت الأهداف التى حددتها الدول المانحة، كما راجعتها وانتقدتها إدارة تقييم العمليات بالبنك الدولى عام ٢٠٠٢، أهدافا غير حقيقية أو واقعية بالنظر لما يمكن إنجازه من خلالها، وموارد الميزانية الأساسية والضرورية - وقد أدى هذا فى الحقيقة لبذل جهود فى مفاوضات IDA 13 و IDA 14 من أجل ضم ممثلى بعض الدول المقترضة فى مفاوضات استكمال ما نقص من أموال (OED ٢٠٠٢)، ومع ذلك، فإنّ هيكل الحكم والإشراف والمراقبة لمنظمة IDA لا يسمح للدول المقترضة أن تساهم فى الاشتراكات أو أن تشتريها من المنظمة من أجل أن تكسب صوتا فى الانتخابات.

المعانى المتضمنة لمن يتولى تمويل المؤسستين

إنّ صندوق النقد الدولى والمؤسسات المتعددة التابعة للبنك الدولى مؤسسات تتميز باشتراك أكثر من دولتين فيهما بغرض ضمان النمو والاستقرار والعدالة فى الاقتصاد العالمى مما يعود بالفائدة على كل البلاد، ولقد حددت الدول الثرية فى كل من المؤسستين فى الأغلب بدقة الطرق التى يمكن تحقيق هذه الأهداف من خلالها فى عدة أمثلة بالتوسع فى أنشطة كلتا المؤسستين وبالتالى زيادة تكاليف تشغيلهما وإدارتهما، ومع ذلك خفّضت الدول الأكثر ثراء التى لا تطلب قروضا مساهماتها والتزاماتهما الخاصة فى نفس الوقت الذى استندا فيه بشدة على المؤسستين فى إنجاز مهام السلع الشعبية الكونية، وقد ترك هذا عبئا متزايدا على الدول الأعضاء المقترضة.

ويجرى إلقاء الضوء على تناقض الترتيبات المعاصرة من خلال دور رؤساء كل من المؤسستين، لقد ادعت الدول الثرية منذ مدة طويلة إن لها الحق فى اختيار رئيس البنك والصندوق والإدارة العليا فى كل منهما، ومن أجل هذا فإنّ رئيس البنك الدولى أمريكى الجنسية دائما، كما إن المدير الإدارى لصندوق النقد الدولى من غرب أوروبا دائما ويتعقب خطواته عن كثب أمريكى نائب أول للمدير الإدارى، ومع ذلك فإنّ الدول المقترضة تتحمل تكاليف ليس فقط رواتب هؤلاء المسئولين ولكن أيضا تكاليف المبادرات الجديدة أو إعادة الهيكلة المشتركة التى يميل كل صاحب منصب جديد أن يجلبها معه.

وهناك خلل ونقص عميق فى التفكير والمنطق القائل بأنّ الدول الثرية تدفع للصندوق والبنك وبالتالى ينبغى عليها أن تدير أعمال المؤسستين، والحجة هنا ليست صحيحة بشكل تام ولا تساعد على إيجاد مؤسسات لها فعاليتها، إنّ الدول الأعضاء المقترضة فى كل من المؤسستين تتحمل عبئا كبيرا من التكاليف، لكن مؤسسى الصندوق والبنك أدركوا وجود مشكلة أعمق من هذا من حوالى ستين سنة، وفى مناظرة تمت عمن ينبغى أن يحكم المؤسستين ويدير أعمالهما، أكد هارى دكستر وايت Harry Dexter White (الذى يمثل الولايات المتحدة) إن منح القوة التصويتية بحيث تتناسب بشكل تام مع قيمة المساهمة يمنح القوة أو القوتين السيطرة على صندوق النقد الدولى، وأكد إن هذا يدمر السمة الدولية الحقيقية للصندوق، ويهدد نجاحه بشكل خطير (ورد هذا فى جولد Gold ١٩٧٢ , ١٩)، وهناك عدة أسباب تجعلنا نعتقد إن " وايت " كان على حق.

وقد استخدمت الولايات المتحدة مركزها المهيمن والمؤثر للغاية على كل من توأمى بريتون وودز منذ الثمانينات وطلبت منهما إعادة تشكيل أمورهما المالية بشكل جذرى، ودعم وتعزيز وتطوير المشروطية المرتبطة بقروضهما والتوسع فيها، وقد أيدت دول صناعية ثرية أخرى أو سمحت بحدوث ذلك، ونتج عن هذا أن أصبح الإقراض من أى

من المؤسستين أمرا مكلفا أكثر مما كان، وأول مصيبة نتجت عن ذلك هى رغبة البلاد واستعدادها لاستخدام المؤسستين، تذكر لحظة واحدة إن الأساس المنطقي لتكاليف القرض الصغير فى كل من المؤسستين كان جذب الدول الأعضاء لاستخدامهما، وقد تم تخفيض تكلفة القروض مهما كلف الأمر.

وتجعل تكاليف الإقراض المرتفعة والمشروطية المرهقة صندوق النقد فى أحسن الأحوال الملاذ الأخير لأى سوق نام وناشئ، أو لاقتصاديات التحول أو الانتقال، وبدلا من أن مخاطبة الصندوق طلبا للمساعدة فى الوقت المناسب عندما تصبح الأزمة أمرا متوقعا وتدركه الدول جيدا، فإنّها تفعل كل ما تستطيع فعله لتتحاشى الصندوق، وقد ظهر هذا فى حالات فردية مثل ما حدث مع كوريا (كما ناقشنا ذلك فى الباب ٢)، لكنّه ظهر بشكل دراماتيكى أكثر عندما أنشأ الصندوق أحد تسهيلاته الجديدة الخاصة للأسواق الناشئة التى تتعرض لخطر انتقال أزمة اقتصادية حادة من بلد آخر إليها – وهو تسهيل يحمل معه معدل رسوم ونفقات ومشروطية أعلى من معدل المنتج المنافس العادى الخاص بالصندوق، وهو النظام " البديل " أى الجاهز للاستخدام عند الحاجة، ولا يدعونا للدهشة أنه لم تستفد أى دولة عضو من هذا التيسير الجديد، وقد محت الرسوم المتزايدة بقوة الحافز لأى دولة عضو بأن تقترب من صندوق النقد وتتعامل معه، وهذا بدوره يمحو مدى العمل الذى يمكن أن يصل إليه الصندوق مع الدول الأعضاء بغرض منع حدوث الأزمات والوقاية منها أو إدارتها فيما لو حدثت، ويعانى ذراع الإقراض الرئيس فى البنك الدولى (the IBRD) بالمثل من رسومه المتزايدة وشروطه و " عامل المشاحنات " المرتبط بقروض البنك، وحيث إن الدائنين رفعوا النسب والأسعار التى يقدم البنك الدولى قروضا على أساسها، لذا فإنّه هو أيضا قام بإبعاد بعض أنجح الدول المقترضة به عن الدول الدائنة.

لا يمكن لصندوق النقد الدولى أو البنك الدولى أن يحققا أهدافهما بدون التعاون من جانب البلاد ذات الاقتصاد النامى،أو الناشئ، أو الذى يمر بمرحلة انتقال، ومن

أهم تلك الأهداف ضمان درجة من درجات التوازن فى الاقتصاد العالمى للتأكد من إن الأسواق الكونية غير المقيدة لم ينتج عنها ببساطة "نظام الأغنياء يأخذون كل شيء". ومع ذلك فإنّ المؤسستين بنفسيهما تقومان اليوم بتوزيع الأموال من البلاد الفقيرة للبلاد الغنية إذ إن الدول المقترضة تتحمل بشكل متزايد ليس فقط عبء القروض الرديئة ولكن أيضا عبء زيادة حجم احتياطى كلتا المؤسستين وتعويض الدول الدائنة الأعضاء فى صندوق النقد الدولى.

من يصدح بأعلى صوت –
هل هى المنظمات غير الحكومية NGOs حقا ؟

كان للمنظمات غير الحكومية NGOs علاقة مجموع التكاليف المتغيرة مع الصندوق والبنك، وبعد أن تم الترحيب بهذه المنظمات كأبطال للشفافية والديمقراطية فى التسعينات، فإنّ البعض يهاجمونها فى عام ٢٠٠٥ لاغتصابها لمراكزها واتباعها بإصرار لجدول أعمال يؤذى الفقراء وأولئك الذين تزعم أنها تمثلهم وتنوب عنهم، فى الحقيقة فقد تم إنشاء منظمة واحدة على الأقل بغرض الكشف عن الطبيعة غير المسئولة لبعض منظمات NGOs وفضحها (ww.w Ngowatch.org).

هناك ثلاثة أدوار لعبتها NGOs فى العقد الماضى من الزمان فيما يتعلق بصندوق النقد والبنك الدولى،.وتشمل هذه الأدوار دورا متصلا بالتشغيل وأداء مهام تسليم المعونات، دورا متعلقا بسياسة تقديم النصح والإرشاد فيما يتصل بالحكومات والمسئولين الموجودين داخل نطاق المؤسستين؛ ودور المسئولية والحساب على الأعمال المتصلة بمشاريع وسياسات الصندوق والبنك ومراقبة وإشراف وهيمنة كلتيهما على أعمالهما.. وهذه الأدوار تستحق التوضيح.

نشأ دور التشغيل وأداء المهام الذى تولت NGOs القيام به فى الثمانينات عندما ضغطت الحكومات بقيادة رونالد ريجان ومارجريت ثاتشر وهيلموت كول من أجل

تقليل دور الحكومات، كانت NGOs تُعتبر وسيلة بديلة لتسليم المعونات، وكان بالإمكان أن يتم تعاقد الحكومة مع NGOs من بلاد الشمال، وكان من الممكن أن يخلق هذا الوضع أكثر من سوق يحتاج معونة بمرونة وتكيف أكبر مع الأوضاع، وكان هذا يعنى بالنسبة لبعض NGOs أن تصبح معتمدة بشدة على عقودها مع حكومات بلاد الشمال "الغنية المتقدمة ذات الدخل الكبير"، وعلى الجانب الآخر من المعادلة،ارتفع دور NGOs فى البلاد النامية بحيث كانت تتلقى المعونات، فى الحالة المثالية، يسمح هذا الوضع بازدهار مشاريع الابتكار والمشروعات الشعبية القاعدية، وبتقوية المجتمع المدنى على أرض الواقع وبتقديم حل لغياب أو نقص القدرة الحكومية، لكنّ النقاد يؤكدون إن مرور المعونة فى قنوات حول الحكومات أو بعيدة عنها يجعل الديمقراطية تتآكل ويخلق دوافع للأفراد بإعادة صياغة أنفسهم كمنظمات غير حكومية وتكرار أنواع الفساد، والانحراف عن السبيل المألوف، والمحسوبية وتبادل المصالح الذى شكل أساس النقد الموجه ضد المعونة للحكومات فى المقام الأول، وبعد تفهمنا لكل ذلك نقول إن NGOs من كل بلاد الشمال والجنوب كانت ولا تزال رابطة حرجة فى تسليم المعونة عبر الكثير من بلاد العالم النامى.

وامتدادا لهذا الدور، تبنت NGOs أيضا دوراً استشارياً لسياسات تتعلق بالمعونات والمساعدة على التنمية، توجد كثير من NGOs من كل من بلاد الشمال والجنوب فى استشارات الصندوق والنقد الجاهزة للقيام بالأعمال وإنجاز المهمات – فى البلاد وفى المركز الرئيسى فى واشنطون العاصمة الجاهزة للقيام بالأعمال وإنجاز المهمات، وكما قدمنا بالتفصيل فى الفصل السادس، فإنّ الحكومات،فى عملية تجميع أوراق ومستندات إستراتيجية الحد من الفقر، تُشجع صراحة على العمل مع NGOs . وهذا أمر صعب الأداء بالنسبة لكل من الحكومات المقترضة وهيئة العاملين فى الصندوق والبنك التى تحاول جاهدة إنجاز الموعد الأخير وتوزيع القروض فى وقتها المناسب داخل نطاق مجموعة من الأمانى المتمثلة فى أجل أطول بكثير مما هو عليه.

ويختص دور NGOs الثالث الذى أصبحت تلعبه بتأييد لقضايا معينة ودفاع عنها يتخطى الحدود القومية – لاسيما فيما يخص البيئة، وقد ألقت منظمات البيئة وNGOs أخرى تم تشكيلها حديثا ودخلت دائرة الضوء فى السبعينات الضوء على تأثيرات عناوئة لمشاريع البنك الدولى والإصلاح الهيكلى لصندوق النقد عبر بلاد العالم النامى، فى الثمانينات، انضمت مجموعة من NGOs البيئية لقوى أخرى مع أعضاء من الكونجرس الأمريكى للضغط على البنك الدولى للاستجابة إلى مطالبهم (ويد Wade ١٩٩٧)، وبدأ البنك الدولى عن كثب أكثر فى دراسة وفحص طرق أدائه، وفى عام ١٩٩٢، تم إصدار تقريرين حول البحث والتحقيق واستقصاء الأسباب، كان أول تقرير عن لجنة مورس - the Morse Commission، وهو مراجعة ونقد لمشاريع قروض ساردار ساروفار الهندى الذى كشف إن البنك قد فشل فى تنفيذ سياساته مثل سياسته فى إعادة الاستيطان والطاقة بشكل صحيح، وكان التقرير الثانى مراجعة ونقدا داخليا لحفظة إقراض البنك الدولى (تقرير وابنهانس the Wapenhans Report)، الذى تم تسريبه للصحافة واحتوى على دلائل دامغة " لثقافة الموافقة " حيث تواجه هيئة العاملين بالبنك بكثير لصرف القروض دافعا أقوى بكثير من دافع التأكد من تلبية قواعدهم وقوانينهم.

ولم تكن المنظمات غير الحكومية NGOs وحدها هى التى تسببت فى ثورة صغرى غير خطيرة فى البنك الدولى عامى ١٩٩٣ و ١٩٩٤، لكن كان السبب فيها أيضا مجموعة من الضغوط من حكومة الولايات المتحدة، ومن داخل نطاق البنك، ومن بين NGOs المختلفة، لقد شدد البنك من سياسات الضمانات التى توجه هيئة العاملين بالبنك بالشكل السليم والصحيح لتقييم تأثير مشاريع البنك المدعومة على البيئة، والملكية الثقافية، والشعوب الوطنية من أهل البلاد الأصليين، وخولّت مستوى جديدا من الشفافية، ولاستكمال هذا مع بعض الإجراءات الحاسمة، أنشأ مجلس إدارة البنك " لجنة تفتيش " كى تفرض سياسات ضمانات المؤسسة – بمعنى يوازى " ثقافة الإنفاق "التى حددها وعرفها تقرير وابينهانس .Wapenhans Report ويستطيع الآن

أى مجتمع من البشر تأثر بأحد مشاريع البنك الدولى أن يطالب بقوة بإجراء تحقيق فيما إذا كانت هيئة العاملين بالبنك قد امتثلت لقواعد وسياسات البنك ذاته، وبجانب اللجنة، أعلن البنك عن سياسة كشف جديدة عام ١٩٩٤، تفتح الطريق لتدقيق وإمعان نظر أكثر لأعمال البنك من الخارج.

كانت التغييرات فى البنك الدولى تمنح سلطة ودعما للمنظمات غير الحكومية NGOs، لقد مُنح الجمهور حق الدخول بشكل أكبر على معلومات وبيانات تخص ما كان يقوم به البنك من أعمال، وقد مُنح ممثلو الجمعيات غير الحكومية حق الدخول على آلية للمحاسبة وتحمل البنك المسئولية عن القواعد والقوانين الخاصة به وعن الإجراءات التى يتخذها.

وقد غيرت بشكل كبير وهام الثورة فى قابلية البنك للمحاسبة وتحمله للمسئولية – وعقّدت- الحوافز والدوافع التى كانت هيئة العاملين بالبنك تعمل فى نطاقها، وليس هناك ما يدعو للدهشة إنها أصبحت بسرعة بُعبُع بعض العاملين بالبنك ولمؤيدين متعددين من خارج نطاق المؤسسة، أكد النقاد بشدة إن المستويات والآليات الجديدة أضافت كثيرا لتكاليف ورسوم إعداد قروض البنك، مما أجبر هيئة العاملين على العمل بعين واحدة على لجنة التفتيش بشكل دائم (ويد Wade ٢٠٠٠)، وحدث مؤخرا بعد ذلك أن هناك من جادل وأكد إن وقاية البيئة وما شابه ذلك أضاف بشكل دراماتيكى لرسوم وتكاليف البنك للقيام بأعمال تجارية، مما أدى للدول الرئيسية المقترضة من البنك أن تبتعد ببساطة عن البنك (مالابى Mallaby ٢٠٠٤ a)، وإلى حد ما لو كانت الضمانات ولجنة التفتيش لها فاعليتها، لكانت قد غيرت من سلوك هيئة العاملين، وبالمثل لكان لها تأثيرها على الرسوم والتكاليف، على أى حال، اعتُبرت هذه المطالب أمورا مبالغا فيها إلى حد ما.

وأعلن البنك الدولى رسميا عام ٢٠٠١، إن الإشراف على المشروع قد ارتفعت تكاليفه من ١٣٠ مليون دولار عام ٢٠٠١ إلى ١٤٩ مليون دولار عام ٢٠٠٢، بسبب

"المستويات الائتمانية والضمانات الأعلى"، بينما ارتفعت تكاليف إشراف على الوحدة فى الإقراض من ٧٠٠٠ دولار فى السنة المالية ١٩٩٧ إلى ٧٤٠٠٠ دولار عام ٢٠٠١ (البنك الدولى d,٢٠٠١ ٣٣)، وتعكس هذه الزيادات عددا من العوامل، وكما حدث فى أواخر التسعينات، ضيّق البنك الدولى ثلاثة مجالات من بين مجالات التشغيل والعمليات الخاصة به، إحدى هذه المجالات كانت مستويات عليا جديدة من الشفافية، والمراقبة والإشراف، وتقييم للفعالية الاقتصادية لمشاريعه، وكان المجال الثانى هو سياسات الائتمانية التى تغطى القواعد التى تحكم الإدارة المالية، وتدبير المشتريات، والصرف والإنفاق، وكان المجال الثالث هو سياسات الضمانات التى تشمل" تقييمات بيئية "وسياسات محددة صُممت من أجل منع التأثيرات المناوئة غير المقصودة من أشياء مثل البيئة الطبيعية للحيوانات والنباتات، وإدارة الحشرات أو النبتات المؤذية، والخاصية الثقافية، وإعادة الاستيطان اللاإرادى، والشعوب الأصيلة من أهل البلاد الحقيقيين، وأمن وسلامة الخزانات والسدود، والمشاريع الخاصة بالطرق المائية الدولية، والمشاريع التى تقام فى مناطق يثار حولها نزاعات، والقائمة الثالثة هى تلك القائمة التى تم تركيز معظم حالات الغضب الشديد حول الضمانات عليها، لكنها تُفسر حوالى ثلث تكاليف ورسوم إجمالى سياسات التشغيل (البنك الدولى c٢٠٠١).

وما يقدم دعما معنويا للجدال حول ما تتكلفه سياسات الضمانات بالبنك الدولى هو مناظرة أعمق تُشوّه قيم الدعوة إلى العمل من أجل حماية البيئة الطبيعية من التلوث أو التدمير، ومعارضة لإعادة التوطين الإجبارية للشعوب ضد أهداف التعصير (جعل الشىء عصريا)، والنمو والحد من الفقر، وينعكس هذا فى المناظرة حول العولمة ضد مناهضة العولمة، ولقد أثر ذلك فى الصندوق والبنك لمدة طويلة، ولقد تم التعبير عن ذلك بمنتهى الوضوح فى حالات الغضب التى كانت تحيط بدعم البنك الدولى لمشاريع ضخمة للبنية التحتية مثل السدود الخزانات الكهربيمائية (المتعلقة بتوليد الكهرباء من القوة المائية) التى تتطلب إعادة توطين شعوب وتؤثر على البيئة بشكل مباشر حتى

نهاية التعصير، إنّ مثل هذه القرارات والمشروطية المتعلقة بها مثيرة للنزاع الشديد، إذ إنها تؤثر فى حياة الكثيرين وفى الفرص المتاحة أمامهم.

إنّ مشاريع البنية التحتية كالسدود أو الخزانات مثيرة للنزاع الشديد لأنّها تؤثر فى حياة الكثيرين وفى الفرص المتاحة أمامهم، إنّ الطريقة التى يُبنى بها سد أو خزان تؤثر فى أولئك الذين قد يستفيدون من مياه الرى أو الكهرباء التى يتم توليدها، كما تؤثر فى أولئك الذين يُشردون وينتقلون لأماكن معيشية أخرى ليُقام السد أو الخزان على أراضيهم، وعندما يكون البنك الدولى مشتركا فى عملية بناء السد هذه، ينبغى عليه، نظريا، تقديم استشارات ونصائح محايدة ودقيقة من الناحية التقنية الفنية، ومع ذلك، فإنّ دور البنك الدولى وقرار الحكومة المقترضة يزدادا تعقيدا بسبب الدور الذى تلعبه الشركات الدولية إبان تنافسها فى إبرام العقود لبناء وإدارة مثل هذه السدود أو الخزانات، وتجد " منظمة الشفافية الدولية " غير الحكومية إن الشركات والمؤسسات كثيرا ما تحاول التأثير فى صنع القرار لصالحها، وذلك بتقديم رشاوى للمسئولين، أو بتواطئها مع منافسيها، أو كلاهما، فيصبح المسئولون الحكوميون الفاسدون متورطين فى العملية (ويهين Wiehen ١٩٩٩)، وانظر www.worldbank.org/extdfr/dams وعندما يكون البنك الدولى مشتركا فى العملية، فكثيرا ما تؤيد الدول الكبرى حاملة الأسهم فى المؤسسة مصالح شركات البناء والكهرباء التابعة لها قبل إبرام القرض وأثناء وبعد ذلك، ويجعل كل ذلك من مهمة تقديم إرشادات ونصائح محايدة وتقنية دقيقة للدول المقترضة التى يحتمل أن تبنى السد على أراضيها مهمة ذات عواقب وخيمة للغاية.

وعلى عكس المنظمات غير الحكومية NGOs، فإنّ القطاع الخاص يحاول التأثير على أعضاء مؤسستى بريتون وودز بطريقة أهدأ بكثير، إنّ دفاع القطاع الخاص الذى يتم على نحو نموذجى دفاع جيد التنظيم، ويتم تمويله بأموال كثيرة، وتدعمه الحكومة دعما جيدا، كما إن له تأثيره وفاعليته الكبيرة، على سبيل المثال، عقب أزمة

الدين التى حدثت فى بداية الثمانينات، أنشأ القطاع الخاص " مؤسسة التمويل الدولية " لتمثل البنوك والمستثمرين الذين تأثروا بالأزمة، وهذه المؤسسة الآن مجرد واحدة من بين عدة منظمات تمثل مستثمرى القطاع الخاص، وفى عام ٢٠٠٢، أنفقت المؤسسة ما يزيد عن ١٦ مليون دولار دفعتها قبل حلول موعد الفوائد المستحقة لأعضائها من خلال الأبحاث والدفاع (مؤسسة التمويل الدولية، ٢٠٠٢).

إنّ للقطاع الخاص تأثيراً قوياً أيضا فى البنك الدولى، رغم إن معظمه يُمارس من خلال الحكومات، على سبيل المثال، توظف الولايات المتحدة أموالا طائلة لضمان أن تستفيد الشركات الأمريكية من عقود شراء البنك الدولى، وتحتفظ وزارة التجارة بالولايات المتحدة بمكتب اتصال فى البنك الدولى (وفى أربعة بنوك تنمية أخرى متعددة الجنسيات) لإبلاغ الشركات الأمريكية وتقديم النصح والمشورة لها حول تقديم عطاءات لعقود تنشأ من قروض البنك الدولى، ويعمل هذا المكتب أيضا كمورد للشركات الأمريكية المتورطة فى نزاعات حول مشاريع البنك الدولى، ويدعم عمل هذه الوكالة ثمانية وكالات حكومية أخرى على الأقل لدى كل منها تعليمات بمساعدة المؤسسة الأمريكية فى اغتنام الفرص التى تقدمها قروض البنك الدولى، وتشمل هذه المكاتب والوكالات وكالة التنمية والتجارة الأمريكية؛ والممثلين التجاريين للولايات المتحدة؛ وإدارة الأمن القومى والنقل بالولايات المتحدة؛ والبنك الأمريكى للصادرات والواردات؛ ومؤسسة الاستثمار الخاص عبر البحار الأمريكية؛ ودائرة الزراعة الخارجية[١].

يحتاج كل من البنك الدولى وصندوق النقد الدولى لإجراء سياسى يرأسهما ويستطيع أن يزن ويوازن المصالح الخاصة مع الأهداف العامة بعدالة وإنصاف، إنّ

---

(١) تقدم قاعدة بيانات "بحث جائزة عقود البنك الدولى" تفاصيل عمن يتم منح عقود لهم – عن أى شركات ومن أى البلاد هى، انظر: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/o,,menuPK:51565-page~PIpk:95915~theSitePK:40941,oo.html.

الحكومات ومن ينوب عنها في مجلس الوزراء لا تعمل فى نطاق دوافع وحوافز تعطى أولوية واضحة للأهداف العامة للحكومات التى من المفترض أنها تؤيده وتدعمه - ليس أقلها لأنّ المصالح الخاصة تخترق الحكومات فى كل جوانب المعادلة، هذا أمر حقيقى وصحيح فى واشنطون وفى عواصم الدول المقترضة بالمثل أيضا.

وعبر العقدين الماضيين من الزمان، حاولت منظمات غير حكومية كبيرة متخطية للحدود القومية اعتبار مؤسستى بريتون وودز مسئولتين عن القرارات التى تتخذانها، وقد ألقت تلك المنظمات ضوءا موضعيا غير مريح ومتضاربا على ما تقوم به المؤسستان من أعمال، وأغضبت تلك المنظمات بشدة الدول المقترضة، وهيئة العاملين فى الصندوق والبنك، ومستثمرى القطاع الخاص، والنقاد الذين يسألون: بأى حقوق شرعية تتجرأ المنظمات غير الحكومية NGOs على التوسط لتسوية خلافات ؟ والجواب السريع الواضح لهذا السؤال هو أن نسأل ما نوع هيكل الحوكمة الذى يتنازل بمثل هذه السهولة لمطالب غير الحكوميين - سواء كانوا NGOs أو كانت مصالح قطاع خاص ؟ إنّ الصندوق والبنك عرضة لمجموعة من الضغوط، ويتعرضا أيضا لجماعات مصالح، ولمرافعات خاصة، ولأفضليات سياسية، وطرق أيديولوجية، وقد ناقش هذا الباب وأكد إن العملية السياسية للتوسط بين هذه المجموعات وحل الخلافات بينها يمكن أن تتحسن تحسنا هائلا.

تغيير الموقف للأحسن

كان المعلقون المتحمسون لإصلاح الصندوق والبنك يدافعون عن المجالس المستقلة لكل من المؤسستين، دعنا نستشهد بمجموعة اقتراحات بارزة الغرض منها إصلاح صندوق النقد: " الحل الواضح هو تقوية استقلال المجلس التنفيذى للمؤسسة، لو كان مديرو الصندوق يميلون أكثر من اللازم للأخذ بنصائح ومشورة حكوماتهم، فينبغى إذًا أن يتم تعديل مذكرة الاتفاق لتثبيط همتهم لفعل ذلك، والقياس التمثيلى

باستقلال البنك المركزى قياس مباشر، على سبيل المثال، يمنع " قانون النظام الأوروبى للبنوك المركزية " أعضاء مجلس البنك المركزى الأوروبى من الأخذ بنصائح حكوماتهم، ولا يوجد سبب لعدم استطاعة مذكرة الاتفاق الخاصة بصندوق النقد السير على نفس النهج (دى جريجوريو إت آل .De Gregorio et al ١٩٩٩, ٩١)، وقد أخذ هذا الاقتراح بوعى بذاته من تقرير سابق يدافع عن بنك مركزى بريطانى أكثر استقلالا (CEPR ١٩٩٥)، وكثيرا ما تحدث طلبات مماثلة لاستقلال أكبر لمجلس الإدارة فى البنك الدولى.

لكن صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ليسا مثل البنوك المركزية، لا يمكن أن يخضعا للمحاسبة لمجرد الرجوع إلى مردود محدد كالتضخم المالى مثلا، إنّ أهداف الصندوق والبنك ذات نطاق أوسع من نطاق أهداف البنوك الأخرى، لقد طلبت الدول الأعضاء فى صندوق النقد أن يضطلع الصندوق بنطاق واسع من المهام عام ٢٠٠٤، وتتضمن هذه المهام مساعدة الدول الأعضاء المتأثرة بأسعار النفط المتقلبة، والحد من الفقر، والمراقبة الفعالة العادلة الخالية من التحيز، وليبرالية أو تحرير التجارة (اللجنة النقدية والمالية لصندوق النقد الدولىIMFC ٢٠٠٤)، وقد تم توجيه البنك الدولى فى نفس السنة بتكثيف عمله التحليلى حول المصادر الممكنة للنمو من التحويلات المالية وطرق حشدها وتنظيمها وتحريكها، وأن يركز على متطلبات البنية التحتية للدول الأعضاء، وأن يساعد على إنجاح " جولة الدوحة " للمفاوضات التجارية، وأن يساعد فى اجتماع " الأهداف التنموية للألفية "، وما إلى ذلك (البنك الدولى ٢٠٠٤ B هذه الأهداف ليست مثل هدف التضخم المالى، ولم يكن من الممكن استخدامهما فى وضع المجلس التنفيذى المستقل موضع المسائلة والحساب.

هناك أسباب أخرى عملية أكثر من ذلك لرفض فكرة المجالس المستقلة للصندوق والبنك، لقد تم إقحام بعض من الاستقلال فى مذكرة الاتفاق لكل من البنك والصندوق، ودور المديرين التنفيذيين ليس دور تمثيل بلادهم، والأحرى أنهم مسئولون عن قيادة العمليات العامة للتنظيم (IBRD Article V. 4.a; IMF Article XII.3.a) وهم ليسوا

موظفين لدوائرهم الوطنية بشكل متعمد، والأحرى أنهم موظفون فى الصندوق أو البنك، إنهم يعملون صباح مساء فى واشنطون العاصمة كمادة عازلة بلا زيادة أو نقصان ضد التدخل السياسى غير المستق لعواصمهم، ويتم حصر استقلال كل من المؤسستين من خلال شروط تطلب من رئيسى كل من المؤسستين أو المديرين الإداريين لهما أو جميع الموظفين أن يقصروا أداء واجباتهم تماما على ما يخص المؤسستين فقط وليس أى سلطة أخرى (article XII.4.c in IMF article V. 5.c in IBRD) وتطالب نفس المواد كل عضو أن يحترم الصفة الدولية لهذا الواجب والابتعاد عن كل المحاولات للتأثير على الإدارة أو العاملين فى أداء واجباتهم.

ويرغم شرعية المؤسستين ودستورهما هذا، فإنّ السياسة تسربت داخل مجلسى إدارتيهما – وما يليهما، وهذا أمر لا يكاد يدعو للدهشة، كما ناقشنا الموضوع من قبل، فإنّ قرارات البنك والصندوق تخلق رابحين وخاسرين – وليس فى الدول المقترضة وحدها، ففى داخل نطاق الدول الثرية، نجد إن المؤسسات والشركات التى تعرض أسعارا فى مزايدة أو مناقصة لعقود البنك الدولى أو ودائع الاستثمار على أمل تدخل صندوق النقد سوف تربح أو تخسر من قرارات المؤسستين، تحاول كل شركة جاهدة كسب تأييد حكومتها والمؤسستين ذاتهما، ولن يتسبب المجلس التنفيذى المستقل نظريا فى ضياع هذه الفوائد، ولا من يدافع عنها، بل سيبعد المجلس أيضا معظم البلاد عن المؤسستين أكثر وأكثر، والاحتمال الأقوى هو أن يترك المجلس نظاما قويا من التأثير والنفوذ غير الرسمى للقطاع الخاص، والمؤسسات غير الحكومية، والمسئولين الحكوميين الذى يقبع مركز قيادتهم فى واشنطون العاصمة.

وما تحتاجه كل مؤسسة من المؤسستين هو مجلس إدارة يستطيع التوسط بين المصالح المتنافسة بطريقة نموذجية فى تمثيل كل الأطراف، وتسودها الشفافية، والاستعداد لتقبل المحاسبة وتحمل المسئولية، والتمثيل النموذجى المناسب لا يعنى بالضرورة نظام أسلوب الأمم المتحدة المبنى على صوت واحد لكل دولة والذى يمكن أن يجعل كل مجلس فى المؤسستين مجلسا غير عملى، إنّ هيكل المجلس الحالى يقدّم

إطارا يمكن جدا أن يكون مفيدا لتمثيل كل الدول الأعضاء ومع ذلك يكون مجلسا صغير العدد بالقدر الكافى الذى يجعله قادرا على أداء عمله بنجاح، وما ينقص بعد ذلك هو الحافز والدافع لأقوى حاملى الأصوات الانتخابية من أجل التشاور وبناء التحالفات عبر قدر كبير من الأعضاء عندما يمكنهم إلقاء الأوامر على أغلبية سهلة من القوة الانتخابية فيما بين أنفسهم، وما ينقص بالتساوى هو الدوافع على إنشاء وظهور وحالات انتقال لاقتصاديات لاستخدام مقاعدها فى المجلس ولاستخدام التحالفات فيما بين أنفسها فى التأثير على التوجه الاستراتيجى لكل مؤسسة منهما ولأولوياتها.

وتغيير قوة التصويت ليس أفضل حل لهذه المشكلة، وتُستخدم مجموعة من الصيغ المعقدة للتحقق من نصيب الأصوات الانتخابية لكل دولة عضو فى الصندوق والبنك، وقد تم اقتراح إصلاحات من عدة اتجاهات وجماعات (IMF ٢٠٠١ f, وفان هوتفين Van Houtven ٢٠٠٢ ؛ وبيورا Buira ١٤-١٥، ٢٠٠٥) لكنّ تغيير توزيع الاقتراع يتطلب إبعاد الأصوات عن بعض الأعضاء وإعطاءها لآخرين - وهو إجراء أدى فى الثمانينات إلى مفاوضات ملتوية بغية زيادة نصيب اليابان (أوجاتا Ogata ١٩٨٩، وليستر Lister ١٩٨٤، ورابكين واستراند Rapkin and Strand ١٩٩٦) علاوة على ذلك، فإنّ الحسابات فى الاقتراحات التى ذكرناها بالفعل لا ينتج عنها تغيير يمكن أن يعطى حوافز أو دوافع لضم دول صغيرة فقيرة فى عملية اتخاذ القرار.

وتقدم الأصوات الانتخابية الأساسية حلا ناقصا وبه خلل بشكل مماثل لمشكلة التضمين هذه، كان تحديد وتخصيص حصص للأصوات الانتخابية الأساسية لكل بلد عضو فى الصندوق والبنك فى فترات زمنية سابقة يضمن توزيعا أكثر عدالة بقليل للأصوات بين الدول الأعضاء،(١) وعند تأسيس المؤسستين، كانت - الأصوات

---

(١) تُنسب الأصوات الانتخابية الأساسية للعضوية بمقدار ثابت بغض النظر عن حجم حصة الدولة العضو، ويُخصص لكل دولة عضو ٢٥٠ صوتا أساسيا إضافة لصوت واحد لكل جزء من حصتها - وهذا يساوى فى صندوق النقد ١٠٠,٠٠٠ SDR أى حقوق سحب خاصة (IMF : Art. XII, Sec.5 انظر ليستر Lister 1984، وودز Woods 1998، وبوتون Boughton ٢٠٠٣).

الانتخابية الأساسية تمثل ما يزيد عن ١٠ بالمائة من الأصوات بقليل، بينما تمثل الآن ٢,٨ بالمائة فقط من إجمالي الأصوات في البنك الدولي ونسبة مماثلة من الأصوات في صندوق النقد الدولي، وكانت النتيجة بدقة هي دعم تآكل المساواة - بمرور الوقت - بين الدول الأعضاء في المؤسسة، وكان في الإمكان إعادة الأصوات الانتخابية الأساسية لمستواها الأصلي في الدائرة الانتخابية الأفريقية المكونة من ٢٣ دولة عضوا في البنك الدولي لارتفعت قوة التصويت من ١,٩٩ إلى ٢,٨١ بالمائة،[١]، ولهذه التغييرات أهميتها ومغزاها، لكنّها لن تحقق هدف ضمان مشاركة أوسع نطاقا وبناء تحالف عبر المؤسسة.

هناك طريقة بسيطة لتغيير الحوكمة في كل من المؤسستين، بترك قوة التصويت والحصص في جانب واحد، يمكن اتخاذ القرارات بأغلبية مضاعفة، ويكون على الدول الكبرى القوية حينئذ إقامة تحالفات فيما بين الدول الصغيرة كثيرة العدد، وعند ذلك يمكن إيجاد حافز لتضمين عدد أكبر من الدول في اتخاذ القرار (وسوف نقدم إضافة لهذا أدناه).

وعندما يصبح هناك دافع أو حافز لضم دول صغيرة فقيرة للمناقشات والقرارات داخل نطاق الصندوق والبنك، يحتاج ممثلو هذه البلاد أن يُعتبروا ممن يتحملون المسئولية ويقدمون للمحاسبة بشكل واضح وفعال، وكما رأينا أعلاه، يمكن للمديرين من عدد بسيط من الدول الثرية أن يعتبروا ممثليهم ممن يتحملون المسئولية ويقدمون للمحاسبة، وفي حالة الولايات المتحدة، فإن الكونجرس الأمريكي يشترك في الموافقة على تعيين المدير التنفيذي وبالتالي في طلب تقارير منه أو منها، ويستخدم الكونجرس أيضا أهلية " مكتب المحاسبة العامة في واشنطن" للتحقيق والتحري والإشراف والمراقبة بشكل أفضل لفهم سياسات وتأثيرات المؤسستين الماليتين الدوليتين، وحدث بعد ذلك أن بدأت البرلمانات، بما في ذلك برلمانات المملكة المتحدة، وأيرلندا، وفرنسا،

---

(١) أساس هذه الحسابات أرقام أصدرتها " لجنة التنمية " البنك الدولي ٢٠٠٤ b.

وإيطاليا تطالب بشفافية أكبر وبتقديم تقارير لها عن سياسات حكوماتها فى المنظمتين المتعددة الأطراف.

وفى نفس الوقت فإنّ المديرين من كل الدول الأخرى فى الصندوق والبنك لديهم حافز قليل أن يصبحوا أى شيء سوى أن يكونوا مستقلين فعليا عن أعضائهم، لا توجد آليات رسمية يمكن أن يعتبر أعضاؤها من خلالها أنهم يتحملون المسئولية ويقدمون للمحاسبة، ومع ذلك فالأمر الأكثر فظاعة هو أنه لا توجد شفافية فيما يخص قرارات مجلس الإدارة يمكن أن تسمح بمراقبة أكبر لخطوات وأفعال الدول الأعضاء فى المجلس، الغنى منها أو الفقير على حد سواء، تحتاج هذه الثغرات، مخاطبة جميع أعضاء مجلس الإدارة من خلال قدر أكبر من إحساسهم بتحمل المسئولية والمحاسبة عليها، وفعالية وشفافية كل منهم.

ومن الأمور الضرورية أيضا تحمل المسئولية والحساب عن الأعمال بشكل أفضل فيما يتعلق برئيسى كل من المؤسستين، لقد تم انتخاب كل رئيس منهما نظريا بواسطة كل المديرين التنفيذيين لخدمة مجلس الإدارة ورئاسة أعماله، ومن الناحية العملية، كما ذكرنا من قبل، فإنّ الولايات المتحدة والدول الأوروبية حاملة الأسهم على التوالى تتولى تعيين كل عضو واعتباره متحملا للمسئولية والحساب عن أعماله، ويتم اختيار رئيس البنك الدولى عن طريق الإدارة الأمريكية فى عملية تسيطر عليها وزارة الخزانة الأمريكية وتتميز بالسرية الشديدة، وبأسلوب مماثل، فإن أكبر أعضاء الاتحاد الأوروبى EU members فى صندوق النقد يتحكمون فى تعيين المرشح للمنصب من غرب أوروبا، وفى عام ٢٠٠٠، وانتهاكا للاتفاقية والعادة المتبعة المعترف بها، قامت الدول النامية بتعيين مرشحهم الخاص فى انتخاب فوضوى خارج عن النظام المألوف بوضوح، وقد أدى هذا إلى الإسراع فى مراجعة ونقد الإجراءات المتداولة، كان هذا إجراء هاما لأنّه يُحرف تحمل المسئولية والحساب عن الأعمال فى كل مؤسسة منهما، بجعل القائد أو الرئيس مسئولا أمام من يقومون بتعيينه، وبالتالى فإنّ تحمل هيئة

العاملين للمسئولية والحساب عن الأعمال يتم تحريفه بدوره لأنهم جميعا يقدمون تقاريرهم للقائد أو الرئيس، إنّ اختيار منصب الرئيس هو الجزء الأهم فى مسألة تحمل المسئولية والحساب عن الأعمال فى كلتا المؤسستين، وهذا الإجراء أصبح به خلل وتصدع شديد فى الوقت الحاضر.

ويتأثر عمل الموظفين فى الصندوق والبنك بالطريقة التى يتم بها تنظيم كل مؤسسة منهما، بشكل مثالى، فإنّ كل عضو عامل فى أى من المؤسستين يواجه الحوافز والدوافع لضمان إن مؤسسته " أو مؤسستها " تحقق أهدافها على أفضل وجه، ولكن كثيرا ما يحدث أن تعوق المسيرة أولويات بيروقراطية كثيرة، إنّ الأهداف الضيقة غير الهامة نسبيا كضمان سير العمل فى المؤسسة بهدوء وسلاسة، وتقديم واجهة متحدة ومتماسكة للعالم، والحد من التكاليف كلما لزم الأمر، أو فى إنفاق ميزانية المؤسسة لها أولوية وأسبقية تفوق اهتمام أى من المؤسستين بالأهداف الأهم والأعم وهى الحد من الفقر، ودعم وتشجيع الاستقرار المالى الكونى، وما إلى ذلك.

ويُلقى الضوء على المقايضات المثالية فى إدارة المشاريع من خلال قضايا من أمثال قضية توزيع الموظفين ونشرهم فى مختلف الأماكن، إنّ تناوب الموظفين وتعاقبهم وإحلالهم فى الدول المختلفة، أو استخدام عقود مؤقتة يمكن أن يعطى الصندوق أو البنك مرونة أكبر، ويعطى العاملين خبرات عبر البلاد المختلفة، وفى اللغة الدبلوماسية القديمة،يمنعهم من أن يصبحوا مواطنين متعاطفين أكثر من اللازم مع أبناء تلك البلاد، ومع ذلك، وكما ناقشنا من قبل فى هذا الكتاب، فإنّ هيئة العاملين فى الصندوق والبنك الذين لم تكن لديهم الفرصة لاكتساب معرفة وثيقة بالظروف الخاصة داخل نطاق الدولة التى يعملون بها أو بثقافة المتلقين أو المستفيدين يسيئون الخدمة فى المؤسستين، وهناك مصيبة أخرى للمهمات والواجبات المحددة قصيرة الأجل وهى إنها لا تقدم أى دافع أو حافز لهيئة العاملين لإعطاء أولويات لتأثيرات طويلة الأجل لمشاريعهم أو سياساتهم (أوستروم إت آل، Ostrom et al. ٢٠٠١)،

وبصورة عامة أكثر، لا تكاد توجد دوافع واقعية ملموسة لبعثات هيئة العاملين فى البنك أو الصندوق لضمان أن تكون المشروعات أو السياسات يتم دعمها فيما بعد مرحلة الإقراض قصيرة الأجل، ولا يشمل تقييم أنشطة الإقراض، ولا إجراءات ترقية هيئة العاملين مثل هذه الحوافز أو الدوافع، وأخيرا فإنّ " ثقافة الإنفاق " فى البنك الدولى، والتى ذكرناها فى الكتاب من قبل، هى ثقافة مثالية لمعظم وكالات ومؤسسات الإعانة الحريصة على إثبات أنها يمكنها استخدام ميزانياتها فى نطاق مدة تحديد الحصص السنوية، وتستحق ما هو أكثر من هذه الحصص، وهذه الثقافة فى نزاع مع تأكيد البنك الحالى على الإقراض بطرق تخدم الحوكمة، والملكية، والمشاركة فى اتخاذ القرار فى البلاد المقترضة بشكل أفضل.

وتلقى محاولات الصندوق والبنك التناقض بين الحوافز البيروقراطية وأهداف المؤسسات من أجل تشجيع نوع أكبر من ملكية الدول المقترضة للسياسات والمشاريع، وقد حاولت كل مؤسسة منهما إدخال تعهد بملكية أكبر فى عملهم، والمشكلة إن الملكية الأكبر حجما من جانب المقترضين تعنى بالضرورة سيطرة أقل على المؤسستين من جانب هيئة العاملين والدول غير المقترضة، ويتم التعبير بوضوح عن هذا التحول رفى السيطرة والتحكم فى دراسة واحدة مشتملة على بذور التطور فى المستقبل حول الإعانة والحوافز، وهناك إيجاز لأربعة شروط باعتبارهم ذات أهمية قصوى لدرجة ما من الملكية فى الإعانة أو الإقراض سعيا وراء سياسة أو مشروع يمكن تشجيعه أو دعمه(strom et al. ٢٠٠١ xx)، أولا: يحتاج المستفيدون من العقد أن يكونوا قد أعلنوا عن حاجتهم للإعانة أو سياسة معينة، ثانيا: هم يحتاجون لممارسة نوع من السيطرة على الموارد التى جُعلت متاحة لهم، ثالثا: يحتاجون لتحديد بعض من أصولهم الخاصة على الأقل للمشروع أو البرنامج حتى يكون لهم حصة حقيقية فيه، وأخيرا، يحتاجون لأن يُحدد لهم مسؤولية واضحة، ويجب أن يشاركوا فى القرارات الخاصة باستكمال المشروع أو إيقاف العمل فيه (strom et al. ٢٠٠١ xx)، تلك اكتشافات تعلن التحدى للصندوق والبنك وعليهما مواجهتها.

ومن الناحية السياسية فإنّ المشكلة بالنسبة للصندوق والبنك هى أنّهما يحاولان إدماج "الملكية" فى الطريقة التى يؤديان بها أعمالهما التجارية فى الوقت الذى تطالب فيه الدول غير المقترضة أيضا أن تكون المؤسستان مع ذلك أكثر تعرضا للمحاسبة وتحمل المسئولية أن تكونا أكثر تجاوبا معها، والصندوق والبنك، مثلهما مثل حيوان اللاما وحيد القرن الخرافى ذى الرأسين المسمى "بوشميبوليو" (Pushmepullyou) أى "ادفعنى أسحبك وأجرك" والذى يملكه الدكتور دوليتل Dolittle "أى افعل القليل" وهو الشخصية الرئيسية لسلسة كتب للأطفال، تستمر أكبر الدول حاملة الأسهم فيهما فى دفعهما على بذل قدر أكبر من السيطرة على المقترضين و فى نفس الوقت تجرهما وتسحبهما لأن يسمحا بقدر أكبر من السيطرة من جانب الدول الكبيرة حاملة الأسهم، ويتم التعبير بوضوح عن هذا التناقض فى تقرير اللجنة التى أنشأها الكونجرس الأمريكى عام ١٩٩٨، لصياغة طلبات الولايات المتحدة لإصلاح الصندوق والبنك، ويطلب التقرير من الصندوق والبنك أن يكونا أكثر تجاوبا مع الكونجرس الأمريكى، وفى نفس الوقت يطلب من المؤسستين أن يعتمدا " بشكل أكبر على الحوافز وصنع القرار المحلى، وأن يقل اعتمادهما على البرامج والشروط التى تمليها الوكالات والمؤسسات متعددة الجوانب والجنسيات،" (لجنة ميلتزر Meltzer Commis-sion ٢٠٠٠)، وما لم يذكر التحليل أى شىء عنه هو إقرار بأنّ الكونجرس الأمريكى نفسه هو الذى طلب نفس هذه البرامج والشروط، وشكلها وتولى صياغتها وهو الذى يتهم الوكالات والمؤسسات متعددة الجوانب بفرضها على المؤسستين.

ستة إصلاحات هامة

يحتاج البنك الدولى وصندوق النقد الدولى أن يُحكما بطريقة تمثيلية نيابية أكبر، وتتسم بشفافية أكبر، وتكون أكثر استعدادا للمحاسبة وتحمل المسئولية، ويبرز عدد من الإصلاحات الرئيسية المكنة للتصدى للأخطاء والعيوب التى ألقينا الضوء عليها.

إعادة التوازن لمن يدفع

فى المقام الأول، يحتاج عبء من يدفع للمؤسستين لإعادة توزيع، لقد ابتعدت الدول الثرية عن تمويل الصندوق الدولى فى الثمانينات، وأجبرت كل منهما أن تعتمد أكثر على الرسوم التى فرضتها على الدول التى تقترض منهما، ومع ذلك فإنّ نفس هذه الدول الثرية تطلب اليوم أن يقدم الصندوق والبنك مجموعة من السلع الكونية العامة (القضايا التى يعتقد الجميع إنها للصالح العام للكون بأسره) بشكل أكبر مما كان الوضع عليه من قبل بكثير، ويشمل ذلك نشر معايير مالية مصرفية؛ وتضييق الخناق على تمويل الإرهاب؛ والمساعدة على الوصول" لأهداف التنمية الألفية "؛ والنضال فى الحرب الشاملة ضد الفقر والمرض، وخاصة ضد وباء الإيدز (فيروس نقص المناعة البشرية)؛ والمساعدة فى تقديم مناخ أمن كونى أكثر استقرارا، وللتعبير عن ذلك ببساطة نقول: يحتاج من وضعوا برنامج العمل هذا أن يكونوا مستعدين بشكل أكبر للمشاركة والمساهمة فى تحقيقه.

قد تظهر الدول المقترضة إنها غير مستعدة بالفعل لتحمل العبء الملقى على عاتقها، وربما لا تملك كثيرا من حقوق التصويت الانتخابية فى مجلس الإدارة، لكن الدول المقترضة التى تدر دخلا فى كل مؤسسة يمكنها أن تعبر عن عدم رضائها بأسلوب الانتخابات فلا تشترك فيها، بالنسبة لتمويل التنمية، أصبحت قروض البنك الدولى للدول المقترضة ذات الدخل المتوسط و قروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD) تتناقص فى السنوات الأخيرة، وذلك بشهادة تقارير المؤسسة السنوية التى تظهر أن الإنفاق على القروض تناقص من مبلغ ١٩,٢٨٣ بليون دولار عام ١٩٩٨، إلى ١٠,١٠٩ بليون دولار عام ٢٠٠٤، (انظر الجدول ٧,١). ومن بين النتائج المباشرة لذلك بالنسبة للبنك هو تناقص مستمر فى دخل القروض من حوالى ٨ بليون دولار يكسبها كل سنة من عام ١٩٩٩ إلى ٢٠٠١ ليصبح ٤,٤ بليون كسبها عام ٢٠٠٤، (البنك الدولى ٢٠٠٤ .D, VOL. 2,4).

الجدول (٧-١)

الإنفاق على القروض (إجمالى)

السنة	مقدار الإنفاق (ببلايين الدولارات
١٩٩٦	١٣,٣٢١
١٩٩٧	١٤,٠٠٩
١٩٩٨	١٩,٢٨٣
١٩٩٩	١٨,١٠٠
٢٠٠٠	١٣,٣٣٢
٢٠٠١	١١,٧٨٤
٢٠٠٢	١١,٢٥٦
٢٠٠٣	١١,٩٢١
٢٠٠٤	١٠,١٠٩

المصادر: معلومات عن عامى ١٩٩٦ و ١٩٩٧، و١٩٩٩ومن AR (حساب سنوى)

١٩٩٨، ٢١٢ : ٢٠٠٤ وأرقام من .AR 2004, vol. 2,4 .

وصندوق النقد الدولى ينكمش هو الآخر بالتساوى، لقد هبط ما ينفقه من ٢٥ بليون دولار SDR أى حقوق سحب خاصة عام ٢٠٠٢ إلى ٤ بليون دولار عام ٢٠٠٤ (www.imf.org.) تختار الاقتصاديات الناشئة ألا تستخدم موارد الصندوق التى أصبحت أكثر تكلفة بكثير ولها شروط أكثر عما كانت عليه قبل حقبة الثمانينات ومقارنة بأى موارد تمويل أخرى، وكما ناقشنا من قبل بالفعل، فإنّ بعض الاقتصاديات الناشئة تسعى لضمان إنها تأمل ألا تحتاج مستقبلا استخدام صندوق النقد الدولى مطلقا – وذلك باختزان احتياطى القطع الأجنبى.

وعندما تبتعد الدول المقترضة عن قروض المؤسستين المُكلّفة وذات الشروط الصارمة الكثيرة المعروضة الآن، تكون النتيجة ترك كل مؤسسة منهما وقدرتها على

إنجاز بعثة ناشئة تتناقص باستمرار، وبالتالى فإنّ العنصر الأول لإيجاد حل هو بأن تطلب المؤسستان بشكل نظامى أكبر أنه يجب على أولئك الذين يحددون بعثات المؤسستين أو رسالتهما أن يكونوا على استعداد أن يدفعوا أكثر من أجل إنجاز أهدافهما – وأنّه يجب عليهم أن يخولوا صوتا أقوى لأولئك الذين يشاركونهم تلك التكاليف، هذا يمكن أن يشجع ويدعم البعثة التعاونية متعددة الجوانب وقدرة وطاقة كل مؤسسة منهما، تماما كما افترض هارى ديكستار وايت White Harry Dexter من حوالى ستين عاما مضت.

إدراج أكبر من خلال نظام تصويت الأغلبية المزدوجة

هناك نطاق واسع من الدول الأعضاء يحتاج أن يتم إدراجه فى عملية اتخاذ القرار فى كل مؤسسة منهما، ومن بين طرق تحقيق ذلك تغيير قاعدة اتخاذ القرار (استراند ورابكين ٢٠٠٥، وجاكوبيت Jakobeit ٢٠٠٥)، وتتطلب بعض القرارات فى كل من الصندوق والبنك بالفعل أغلبية خاصة لقوة التصويت وأغلبية خاصة أخرى من مديرى المؤسسة.[1] ولو طُلب من أغلبية قوة التصويت وأغلبية من الدول فى كل مؤسسة منهما أن يقروا إجراءات معينة، فإنّ مجموعة الدول السبعة G-7 تحتاج أن تجد ليس مجرد صوت واحد لمدير تنفيذى آخر، ولكنها تحتاج أيضا تأييد ودعم نصف مجموع الأعضاء، ولو حدث هذا الإصلاح فإنّه يخلق فى الحال حافزا أو دافعا للأعضاء الأقوياء فى مجلس الإدارة على تشكيل تحالفات مع عدد أكبر من الدول المقترضة – كبير وصغير، وبالتساوى، فإنّ ذلك يعطى الدول المقترضة حافزا على

---

(١) يتطلب تعديل المواد لكل من صندوق النقد الدولى و قروض البنك الدولى لإعادة البناء والتنمية (IBRD) موافقة ثلاثة أخماس الأعضاء، بحيث يصبح لهم ٨٥ بالمائة من إجمالى قوة التصويت (IBRD المادة ٨؛ وصندوق النقد المادة ٢٨)، ويتطلب تعليق أو حرمان العضو بشكل مؤقت تأييد غالبية المديرين، وبذلك يمارسون تطبيق أغلبية إجمالى قوة التصويت (IBRD. المادة ٦).

المشاركة بهمة ونشاط أكبر، وبشكل بناء أكبر، وبمعلومات وبيانات أكبر تخص القرارات الإستراتيجية التى يتم اتخاذها فى كلتا المؤسستين.

نشر نُسخ وثائق المجلس

ينبغى أن تكون المناقشات والقرارات التى يتخذها مجلس إدارة كلتا المؤسستين متاحة وموجودة للفحص والتدقيق العام السريع، وهذه المناقشات والقرارات مُعدة بعناية بالفعل ومحفوظة فى ملفات فى كل مؤسسة منهما، وينبغى أن يتم نشرهما فى الوقت المناسب، وينشر صندوق النقد ملخصا لمناقشات مجلس الإدارة، وبدأ البنك الدولى مؤخرا فى نشر التفاصيل الرسمية الدقيقة لاجتماعات مجلس إدارة البنك، لكن ينبغى نشر النُسخ الأصلية، بما فيها المواقف التى يتخذها المديرون، وهذا يسمح لأعضاء مجلس الإدارة بأن يكونوا معرضين للمحاسبة وتحمل المسئولية عن المواقف التى يتخذون قرارات فى المجلس بشأنها بشكل علنى أكبر، ويسمح هذا للشعوب فى الدول الأعضاء بأن يعرفوا على الأقل السبب الذى تم اتخاذ قرار ما من أجله وبناء على توصية من فى أى من المؤسستين العامتين، من أجل هذه الأسباب أوصى الكثيرون باتخاذ هذا الإجراء (على سبيل المثال، لجنة ميلتزار Meltzer Commission ٢٠٠٠ ، ولجنة التنمية الدولية ٢٠٠٠، ودى جريجوريو إت آل، ١٩٩٩).

تقديم تقارير للبرلمانات

ويضيف إصلاح رابع هام عنصرا آخر لتحمل المسئولية والاستعداد للمحاسبة لأعضاء مجلس الإدارة فى كل من المؤسستين، وتطالب البرلمانات فى بعض الدول الصناعية بالفعل بتقديم تقارير مباشرة من المدير التنفيذى الذى يمثلهم فى إحدى المؤسستين أو فى المؤسسة الأخرى، وفى الآونة الأخيرة قدمت مجموعات دولية مثل

"الشـبكة البـرلمانيـة المعنيـة بالبنك الدولى" التى أنشـئت عـام ٢٠٠٠ طلبـات (www.pnowb.org)، ومجموعات قومية مثل الجبهة البرلمانية فى البرازيل، التى طالبت بتشريع لضمان أن يتم نشر المعلومات عن اتفاقيات القروض، ولخلق آليات لتسهيل مشاركة أكبر من المسئولين والمجتمع المدنى فى تصميم البرامج /www.rbrasil.orgbr .frenteparlamentar، وتكون هذه الطلبات من أجل تحمل المسئولية والحساب عن الأعمال عما تتخذه كل مؤسسة منهما من قرارات وكيفية وضع هذه القرارات موضع التنفيذ، وهناك توضيحان مرتبان بالتتابع حول فعالية أوضح وأوسع نطاقا لتحمل المسئولية والحساب عن الأعمال وأوضح.

ويختلف التوسع فى تحمل المسئولية والحساب عن الأعمال عن امتداد سلطة هيئة العاملين ووصولهم فى كل مؤسسة منهما للبرلمانات وغيرها، وبعد أن رأى صندوق النقد الدولى رفض الإصلاحات من جانب البرلمانات فى روسيا وتركيا وأندونيسيا، بدأ يُشجع هيئة العاملين الآن أن يتوسعوا وينتشروا (عند سماح الحكومات لهم) لنطاق أوسع من متسلمى الرهائن بما فى ذلك العاملون فى البرلمانات بغرض كسب التأييد والدعم للإصلاحات الاقتصادية، وقد تكفل البنك بهذا الإجراء لمدة أطول من المدة التى قضاها الصندوق فى هذا المجال، ومع ذلك، كان التقدم الفعلى فى إشراك البرلمانات فى عمل المؤسستين بطيئا، وعند إعداد "ورقات إستراتيجية الحد من الفقر" (PRSP)، طلب كل من الصندوق والبنك من الحكومات ذات الدخل المنخفض بالتعهد بتنفيذ إجراءات يظهر فيها قدر أكبر من المشاركة، وقدمت المراجعة الرسمية للمرحلة الأولى للإجراءات ملاحظة مفادها أن " دور البرلمانات ،،، كان محدودا عامة، رغم مشاركات فردية من رجال برلمانات فى بعض الدول" (مركز أبحاث التنمية الدولية، ٢٠٠٢، ٢٢)، وللامتداد الأكثر لهيئة العاملين إمكانية تتمة تحمل أعضاء مجلس الإدارة للمسئولية والحساب عن الأعمال بشكل أكبر، لكنها ليست بديلا.

إنّ التوسع فى مراقبة مديرى الدولة المقترضة فى حد ذاته ليس له سوى أهمية ضئيلة، تحتاج الدول المقترضة الأعضاء أولا أن يتم تفويضها ومنحها سلطات حتى يصبح وضعها له أهميته واعتباره (مثلا من خلال التصويت بأغلبية المزدوجة) ويحتاج حجم عدة دوائر انتخابية موجودة أن يتناقص - واضح أنّ المدير الذى يحاول أن يقدم تقريره للمشرعين من أربع وعشرين دولة مختلفة لن يجد سوى وقت قصير لعمل أى شيء آخر.

عملية انتقاء مندوبى قيادة

انتقاء مندوبى قيادة إصلاح خامس ضرورى فى كل مؤسسة من المؤسستين، كما ذكرنا، ينحرف الإجراء الخالى بتحمل المسئولية والاستعداد للمحاسبة فى كلتا المؤسستين ويتجه نحو الدول الأعضاء حاملة الأسهم الكبيرة فيهما، وهى التى لا تزال تدعى لنفسها الحق فى تعيين المدراء، ولقد ناقش مجلس إدارة صندوق النقد بالفعل تغيير تلك الترتيبات لضمان " تعدد مرشحى الرئاسة الذين يمثلون تنوعا فى الأعضاء عبر مناطق العالم المختلفة بغض النظر عن جنسياتهم " (IMF ٢٠٠١h) واقترحت جماعة عمل مُشكلة من مجلسى إدارة المؤسستين رسميا عام ٢٠٠١ أنه ينبغى أن يكون هناك على الأقل معايير واضحة لتحديد، وتنصيب، وانتقاء مرشحين مؤهلين، وأنّه لا بد من وجود شفافية فى ما يلى ذلك من إجراءات، (IMF ٢٠٠١ h) وحتى الآن لم تجد هذه الاقتراحات سبيلا للظهور أو التطبيق، فى عام ٢٠٠٥، حدثت عملية اختيار رئيس جديد للبنك الدولى بنفس درجة السرية والسيطرة والتحكم من جانب الولايات المتحدة التى كانت عليه فى انتخاب الرئيس السابق، لقد تم تجاهل مخططات وبرامج العمل الخاصة بالتغيير، ومع ذلك فإن انتخابا مفتوحا وحرا ومبنيا على جدارة المرشحين فى صندوق النقد والبنك الدولى بمنح قدر أكبر من الشرعية وينتج عنه تحمل للمسئولية والاستعداد للمحاسبة بشكل أكثر توازنا فى كلتا المؤسستين.

حوافز هيئة العاملين

وأخيرا، تحتاج الحوافز والدوافع لهيئة العاملين إلى تنقيح وإعادة صياغة، لقد أكّد كل من الصندوق والبنك على الحاجة لتشجيع ملكية الدول المقترضة لسياساتها ومشروعاتها، ومن المستبعد تحقيق ذلك دون إصلاحات الحوكمة على مستوى مجلس الإدارة فى كل من المؤسستين، وليس هذا فقط، بل على مستوى هيئة العاملين فيهما، وقد ألقت أبواب أخرى فى الكتاب الضوء على إن مثل تلك الإجراءات يمكن أن تشمل ضمان أن يقضى العاملون مدة أطول فى عملهم فى دول معينة ليس فقط لمجرد اكتسابهم معرفة ومعلومات أكبر عنها ولكن أيضا لخلق حافز ودافع أوضح لدراسة الأهداف طويلة المدى بعناية داخل نطاق الدول المقترضة، وما يتساوى مع ذلك فى الأهمية هو منح تفويض لدرجة أصيلة وحقيقية من تحكم الدول المقترضة وسيطرتها على الموارد التى اقترضوها وعمليات وإجراءات تقييم فائدتها، وأخيرا التعويض بقوة عن حوافز ودوافع الإنفاق داخل نطاق كل مؤسسة منهما (التى ستقوى وتشتد عندما ينخفض معدل إقراضهما للدول فقط).

والإصلاحات الست المقترحة ليست حلا سحريا لعدم المساواة والتضارب والنزاع الكونى، لكنها تساعد الصندوق والبنك بشكل أفضل على التركيز على أهدافهما الأساسية وخدمة أعضائهما من الدول المقترضة، والمؤسستان تحققان هذا بتغييرهما للطريقة التى تُتخذ بها القرارات وليس للقرارات التى تُتخذ ذاتها، وهذا لأنّ القرارات الهامة التى تتخذها المؤسستان ليست (ولا يمكن أن تكون) مبنية على حقائق اقتصادية ثابتة ومُطلقة أو موضوعية، ويجب على حكومة كل دولة عضو، وعلى الصندوق والبنك أن يوازنوا بين المبادرات الخاصة وبين الهدف العام، وذلك بوضع الأولويات المتنافسة فى الميزان وباتخاذ قرارات ينتج عنها رابحون وخاسرون، ولهذا السبب تحتاج المؤسستان بأن يتم هيكلتهما بحيث توازن كل منهما بين المصالح المتنافسة بشكل مناسب – ليس فقط من خلال التمثيل الرسمى، ولكن من خلال التأثير

والنفوذ، والصوت الانتخابى، وتحمل المسئولية والاستعداد للحساب، ومن وجهة نظر إجرائية، يحتاج الشعب الذى يتأثر بقراراتهما أن يرى عدالة ما تقوم به المؤسستان من إجراءات، حتى لو اعترض البعض كأفراد على قرار بعينه لأنهّ يؤثر فيهما بشكل عكسى مناوئ.

إنّ الاقتراحات المتواضعة للتغيير هذه تعيد التوازن وتحمل المسئولية والاستعداد للمحاسبة بحيث تعطى الدول الأعضاء المقترضة صوتا مباشرا أكثر داخل كل من المؤسستين، وفى نفس الوقت، تؤدى التغييرات المقترحة أيضا لضمان أن تكون حكومات تلك الدول مسئولة ومستعدة للمحاسبة بدرجة أكبر بدورها داخل نطاق بلادها، وتزداد القوة مع ازدياد المسئولية والاستعداد للمحاسبة.

إنّ بعض الحكومات المقترضة على الأقل لن تؤيد إعادة تنشيط الأهداف العامة التى ألقينا الضوء عليها فى بداية هذا الباب - نهج جديد للأزمات المالية، والاهتمام بالنتائج الاجتماعية لإدارة الأزمة المالية، والتنسيق الأفضل للحصول على معونات، وإعادة تفكير ودراسة للشروط المرفقة بعقود الإقراض "المشروطية"، قد تخشى بعض الحكومات إعاقة إمكانية الحصول على تمويل خاص قصير الأجل، أو خسارة الفعالية (المكتسبة من المشروطية والقروض) على أجزاء محددة لنظامها السياسى الخاص، أو تركيز اهتمام أكبر برغم كل شىء على التوزيع الاجتماعى داخل حدودها الخاصة، وبشكل عام أكبر، فإنّ الدول قد ترى مصالحهما الأوسع نطاقا باعتبارها تتحقق بظل على مقربة من أقوى دولة فى النظام الدولى - الولايات المتحدة.

لكن هناك بلاداً أخرى كثيرة فى الصندوق والبنك تشارك فى نظام متعدد الجنسيات للتناسق الاقتصادى لأنّ هذه أفضل طريقة لإيجاد حل لمشاكل العمل الجماعى، ولضمان التزويد بسلع شعبية محددة، ولإدارة العولمة، بالنسبة لتلك البلاد، يُعتبر إصلاح هياكل حوكمة المؤسستين الماليتين الدوليتين خطوة ضرورية أولى نحو إعادة تنشيط هذه الأسباب من أجل بقائهما ووجودهما ذاته.

إنّ العولمة تضاعف من عبء العمل المحتمل لكل مؤسسة متعددة الجوانب، كما أن المزيد من تدفقات رأس المال، والزيادة فى التجارة، والزيادة فى الاستثمار تفرز عددا أكبر من الفرص للمقاولين عبر الاقتصاد الكونى، أما الصفقات التجارية التى تتسم بالمخاطر الشديدة والتى يتمها تجار بلا خبرة بغرض الحصول على أرباح سريعة فهى زيادة فى المخاطرة، وتتسبب فى المزيد من الأزمات المالية، واضطراب أكبر داخل البلاد وفى علاقاتها بالبلاد الأخرى.

ادخل المؤسسات العامة، كما تقدم الحكومات فى البلاد الصناعية الضمان الاجتماعى لمواطنيها، فإنّ الصندوق والبنك يوجدان من أجل التخفيف من أشد آثار الأسواق وطأة على الدول والشعوب فى شتى أنحاء العالم، ولكنهما لكى يحققا هذا الهدف بفاعلية، فإنهما يحتاجان أن يكونا أكثر استجابة لكل الدول التى تدخل فى عضوية كل منهما لاسيما تلك الدول التى تضار بقسوة أكثر من غيرها من الأسواق الكونية ومن حالات الفشل.

وقد تم إنشاء صندوق النقد الدولى والبنك الدولى لتحقيق ذلك بالضبط، وقد جعلتهما مواردهما المالية مستقلين نسبيا، وقد أحدثت هيكلتهما السياسية بعناية توازنا فى الحصص فى المغامرات التجارية بين أولئك الذين يقومون بمشاركات والذين يُعتبر تمثيلهم وتعاونهم أمرا حيويا للمؤسستين لإنجاز ما تم تفويضهما بإنجازه، لكنهما تطورا – لاسيما فى الثمانينات من القرن الماضى – ليصبحا مؤسستين يتم تمويلهما بشكل متزايد عن طريق الدول الفقيرة، ويتم توجيههما من الدول الغنية.

والمكان الذى يبدأ منه عصر النهضة للصندوق والبنك هو موطنهما – فى مركزهما الرئيسى فى واشنطون العاصمة – حيث يمكن أن تُقوى بعض الإصلاحات البسيطة فى حوكمة كل مؤسسة منهما من مركز العاملين فيهما، والحكومات التى

تعمل معهما بشكل يمنحهما قدرا أكبر من السلطة والنفوذ يجعلهما قادرين على تحقيق رسالتهما الأساسية - ليس باعتبارهما وصيفين للعولمة، ولكن باعتبارهما حماة استقرار وحوائط صد لاقتصاد دولي يزداد تفجرا وتقلبا وتعرضا للمخاطر.

المراجع

Cited Interviews (description of position at time of interview or communication)

Aspe, Pedro. 1995. Former minister of finance, Mexico. Mexico City.
Beza, Ted. 1995. Director, Western Hemisphere Department, IMF. Washington, DC.
Binswagen, Hans. 1995. World Bank division chief for agriculture in Mexico and Central America. Washington, DC.
Brady, Nicholas. 1994. Former U.S. secretary of the treasury. Washington, DC.
Bravo Aguilera, Luis. 1994. Former under-secretary of foreign trade. Mexico City.
Camdessus, Michel. 1996. Managing director IMF. Interview by Ngaire Woods on BBC Radio 4, Analysis Program.
Clavijo, Fernando. 1994. Economic adviser to President Salinas. Mexico City.
Dallara, Charles. 1995. Managing director of the Institute of International Finance. Washington, DC.
Federov, Boris. Former minister of finance, Russia. Ottawa.
Husein, Shahid. 1995. Senior vice president of World Bank. Washington, DC.
Illiaronov, Andrei. 1996. Economic adviser to the president. Moscow.
Knox, David. 1995. Former vice president of World Bank for Latin America. Oxford, UK.
Loser, Claudio, and Eliot Kalter. 1994. Deputy director and staff member, Western Hemisphere Department, IMF. Washington, DC.
Marino, Roberto. 1994. Alternate director (from Mexico), IMF. Washington, DC.
Molina, Humberto. 1994. Deputy director, Bancomext. Mexico City.
Naim, Moises. 1995. Former minister of finance, Venezuela. Washington, DC.
Ortiz, Guillermo. 1994. Undersecretary of Finance Ministry. Mexico City.
Petricioli, Gustavo. March 1995. Former secretary of the treasury (of Mexico). Washington, DC.
Rozental, Andrés. 1994. Undersecretary, Ministry of Foreign Affairs. Mexico City.
Silva Herzog, Jesús. 1994. Minister of tourism, former minister of finance. Mexico City.
Steckhan, Rainer. 1995. Director for special operations in the Latin American and Caribbean region, World Bank. Washington, DC.
Van Wijnbergen, Sweder. 1994. World Bank economist. London.

Books, Periodicals, Documents

Abugre, Charles, and Nancy Alexander. 1998. Nongovernmental organizations and the international monetary and financial system. *International monetary and financial issues for the 1990s*. Vol. 9, 107–25. Geneva: UNCTAD.
Adam, Christopher. 1994. Privatization and structural adjustment in Africa. In *Negotiating structural adjustment in Africa*, ed. Willem Van der Geest, 137–60. New York: UNDP and Heinemann.
Adam, Christopher, and David Bevan. 2001. *PRGF stocktaking exercise on behalf of DFID*. Oxford: Oxford University. Mimeo.

Adler, Emanuel. 1987. Seizing the middle ground: Constructivism in world politics. *European Journal of International Relations* 3 (3): 319–63.
Adler, Emanuel, and Peter Haas. 1992. Conclusion: Epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization* (Winter).
Agarwala, Ramgopal, Pushpa Schwartz, and Jean Ponchamni. 1994. *Sub-Saharan Africa: A long-term perspective study.* Washington, DC: World Bank.
Aggarwal, Vinod. 1996. *Debt games: Strategic interaction in international debt rescheduling.* Cambridge: Cambridge University Press.
Aizenman, Joshua, and Nancy Marion. 2003. Foreign exchange reserves in East Asia: Why the high demand? *Pacific Basin Notes* 11.
Alesina, A., and Allan Drazen. 1991. Why are stabilizations delayed? *American Economic Review* 81 (5): 1170–88.
Alesina, Alberto, and Roberto Perotti. 1996. Income distribution, political instability, and investment. *European Economic Review* 40: 1203–28.
Annett, Anthony. 2000. Social fractionalization, political instability and the size of government. *IMF Working Papers* 00/82. Washington DC, IMF.
Aravena, J. 1991. *Debt reduction schemes, theoretical issues and empirical results for Chile.* Louvain la Neuve: CIACO.
Arbatov, Georgii. 1992. Neo-Bolsheviks of the IMF. *New York Times,* 7 May.
Arthur, W. Brian. 1989. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *Economic Journal* 99: 116–31.
——. 1990. Positive feedbacks in the economy. *Scientific American* (February): 92–99.
Ascher, H. 1983. New development approaches and the adaptability of international agencies—the case of the World Bank. *International Organization* 37 (3): 415–39.
Ascher, William. 1992. The World Bank and U.S. control. In *The United States and multilateral institutions: Patterns of changing instrumentality and influence,* ed. K. Mingst and M. Karns. London: Routledge.
Aslund, Anders. 1995. *How Russia became a market economy.* Washington, DC: The Brookings Institution.
——. 1996. Reform vs. "rent-seeking" in Russia's economic transformation. *Transition* 2 (2) (OMRI Transitions Online): 12–16.
——. 1997. *Russia's economic transformation in the 1990s.* London: Pinter.
——. 1999. Why has Russia's economic transformation been so arduous? World Bank Annual Bank Conference on Development Economics: 28–30.
——. 2000. Russia and the international financial institutions. Paper presented to the International Financial Institution Advisory Commission. 18 January.
Aspe, Pedro. 1993. *Economic transformation: The Mexican way.* Cambridge: MIT Press.
Axelrod, Robert. 1986. An evolutionary approach to norms. *American Political Science Review* 80: 1095–1111.
Babb, Sarah. 2001. Managing Mexico: Economists from nationalism to neoliberalism. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Baker, James. 1985. Testimony to U.S. House of Representatives Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs. Hearing on U.S. proposals on international debt crisis. 99th Congress, first session. 22 October. Serial Number 99–39.
Baldwin, David. 1965. The international bank in political perspective. *World Politics* 18 (1): 68–81.
Balino, Tomas J. T., David S. Hoelscher, and Jakob Horder. 1997. Evolution of Monetary Policy Instruments in Russia. IMF Working Paper No. 97/180. 1 December, 1997.
Banco Nacional de Comercio Exterior. 1984. *Comercio Exterior.* Mexico.
Bartley, Robert L. 1997. The Peso folklórico: Dancing away from monetary stability. In *México 1994: Anatomy of an emerging-market crash,* ed. S. Edwards and M. Naím. Carnegie Endowment for International Peace: Washington, D.C.
Bassett, Thomas. 1988. Development theory and reality: The World Bank in northern Ivory Coast. *Review of African Political Economy* 41: 45–59.
Barnett, Michael, and Martha Finnemore. 2004. *Rules for the world: International organizations in global politics.* Ithaca: Cornell University Press.
Bates, Robert. 1981. *States and markets in tropical Africa: The political basis of agricultural policy.* Series on Social Choice and Political Economy. Berkeley: University of California Press.
Bates, R., and A. Kreuger. 1993. *Political and economic interactions in economic policy reform: Evidence from eight countries.* Oxford: Basil Blackwell.
Bauer, Peter. 1984. *Reality and rhetoric: Studies in the economics of development.* London: Weidenfeld and Nicolson.

Baum, Warren C., and Stokes M. Tolbert. 1985. *Investing in development: Lessons of World Bank experience.* New York: Oxford University Press.

Bazdresch, C., N. Bucay, S. Loaeza, and N. Lustig. 1993. *México auge, crisi y ajuste.* Mexico City: Fondo de Cultura Economica.

Bekkr Aleksander. 1996. Credit is "on vacation." *Current Digest of Post-Soviet Press* 48 (23), Columbus, Ohio.

Bhatia, Rattan. 1985. The West African Monetary Union: An analytical review. IMF Occasional Paper No. 35. Washington, DC: IMF.

Biersteker, T. J. 1993. *Dealing with debt: International financial negotiations and adjustment bargaining.* Boulder, CO: Westview Press.

Bini Smaghi, L. 2004. A single EU seat in the IMF? *Journal of Common Market Studies* 42 (2): 229–48.

Bird, Graham. 1995. *IMF lending to developing countries: Issues and policies.* London: Routledge.

——. 1996. Borrowing from the IMF: The policy implications of recent empirical research. *World Development* 24: 1753–60.

——. 1999. Crisis averter, crisis lender, crisis manager: The IMF in search of a systemic role. *World Economy* 22 (7).

Bird, Graham, and Dane Rowlands. 2000. IMF lending: How is it affected by economic, political, and institutional factors. mimeo.

Birdsall, Nancy, and John Williamson. 2002. *Delivering on debt relief: From IMF gold to a new aid architecture.* Washington, DC: Center for Global Development, Institute for International Economics.

Blackwell, Michael, and Simon Nocera. 1989. Debt-equity swaps. In *Analytical issues in debt,* ed. J. A. Frenkel, M. P. Dooley, and P. Wickham. Washington, DC: IMF.

Blanco, H. 1994. *Las negociaciones comerciales de México con el mundo.* Mexico City: Fondo de Cultura Economica.

Blaug, Mark. 1987. *Economic history and the history of economics.* New York: NYU Press.

Block, Fred. 1977. *The origins of international economic disorder: A study of United States international monetary policy from World War II to the present.* Berkeley: University of California Press.

Blustein, Paul. 1998. IMF battens down for more ill wind. *Washington Post,* 29 July 1998, A16.

——. 2001a. *The chastening: Inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF.* New York: PublicAffairs.

——. 2001b. O'Neill again criticizes World Bank. *Washington Post,* 28 June 2001, E01.

Blyth, Mark. 1997. Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy. *Comparative Politics* 29 (2): 229–50.

Bogdanowicz-Bindert, Christine. 1985. Testimony before U.S. House of Representatives Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs. Hearing before the Subcommittee on International Development Institutions and Finance. External debt in the developing world. 27 June. 99th Congress, first session. Serial Number 99–25.

Bohlen, Celestine, 1998. In hour of crisis, Kremlin brings Gorbachev economic team back. *New York Times,* 15 September, A1.

Boiko, Boris. 1996. Duma "raid' on central bank is Yeltsin's gain. *Current Digest of Post-Soviet Press* 48 (23), Columbus, Ohio.

Boone, Catherine. 1991. Politics under the specter of deindustrialization: Structural adjustment in practice. In *The political economy of Senegal under structural adjustment,* ed. Christopher Delgado and Sidi Jammeh. 127–49. New York: Praeger.

Bordo, Michael, and Anna Schwartz. 1998. Under what circumstances, past and present, have international rescues of countries in financial distress been successful? Working Paper 6824. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

——. 2000. Measuring real economic effects of bailouts: Historical perspectives on how countries in financial distress have fared with and without bailouts. NBER Working Paper No. 7701. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Boughton, James M. 2001. *Silent revolution: The International Monetary Fund, 1979–1989.* Washington, DC: International Monetary Fund.

——. 2002. *Why White, not Keynes? Inventing the post-war international monetary system.* Washington DC., IMF mimeo.

——. 2003. *Governing the IMF: Issues for Asia.* Washington, DC: IMF. Mimeo.

Boughton, James M., and Alexandros T. Mourmouras. 2002. Is policy ownership an operational concept? Working Paper No. 02/72. 1 April. Washington, DC: IMF:

Bouzas, R., and S. Keifman. 1985. Argentina: El Plan asutral y las negociaciones financiers externas. *America Latina Internacional* 1 (6): 113–19.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1995. *Privatizing Russia.* Cambridge, MA: MIT Press.

Brandt, Willy (Brandt Commission). 1980. *North-south: A program for survival:* The report of the independent commission on international development issues under the chairmanship of Willy Brandt. Cambridge, MA: The MIT Press.

Branson, William, and Nagy Hanna. 2000. *Ownership and conditionality.* World Bank OED Working Paper No. 8. Available at www.worldbank.org/html/oed.

Bretton Woods Project. 2004. Mott foundation grant reporting form. London: Bretton Woods Project.

Brint, Steven. 1994. *In an age of experts: The changing role of professionals in politics and public life.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Broms, Bengt B. 1959. *The doctrine of equality of states as applied in international organizations.* Helsinki: University of Helsinki.

Bruhn, K. 1997. *Taking on Goliath: The emergence of a new left party and the struggle for democracy in Mexico.* University Park: Pennsylvania State University Press.

Bruno, M., and Hollis Chenery. 1962. Development alternatives in an open economy. *Economic Journal* 72 (285): 79–103.

Buira, Ariel, ed. 2005. *Reforming the governance of the IMF and World Bank.* London: Anthem Press.

Burki, Shahid Javed, and Guillermo E. Perry. 1998. *Beyond the Washington consensus: Institutions matter.* Washington, DC: World Bank.

Bush, Keith. 1992. *RFE/RL Research Report.* 10 April.

———. 1993. IMF pessimistic about new loans. Radio Free Europe Archive, 62.

Bush, Keith, and Robert Lyle. 1993. Criticism from World Bank. Radio Free Europe Archive, 63.

Callaghy, Thomas. 1990. Lost between state and market: The politics of economic adjustment in Ghana, Zambia, and Nigeria. In *Economic crisis and policy change,* ed. Joan Nelson. 257–319. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Calvo, Guillermo, Carlos Diaz-Alejandro, and World Institute for Development Economics Research. 1989. *Debt, stabilization, and development: Essays in memory of Carlos Diaz-Alejandro.* Oxford: WIDER.

Calvo, Guillermo, and Enrique Mendoza. 1994. Trade reforms of uncertain duration and real uncertainty—a first approximation. IMF Working Papers 94/45. Washington, DC: International Monetary Fund.

Castro, Claudio de Moura, and Toukel Alfthan. 1996. *Supporting reform in the delivery of social services: a strategy.* Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Camdessus, Michel. 1993. *IMF Survey,* 22 February 1993. Washington, DC: IMF.

———. 1994. Supporting transition in Central and Eastern Europe: An assessment and lessons from the IMF's five years' experience. Second Annual Francisco Fernandez Ordez Address. 21 December. Madrid.

———. 1995. Russia's transformation efforts at a turning point. Address to the US-Russia Business Council. 29 March. IMF Press Release 95/5.

Carey, J. M., and M. S. Shugart. 1995. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies* 14 (4): 417–39.

Cassen, Robert. 1994. Structural adjustment in Sub-Saharan Africa. In *Negotiating structural adjustment in Africa,* ed. Willem Van der Geest, 7–13. New York: UNDP and Heinemann.

Centeno, M. A. 1994. *Democracy within reason: Technocratic revolution in Mexico.* University Park: Pennsylvania State University Press.

Centeno, M. A., and S. Maxfield. 1992. The marriage of finance and order—changes in the Mexican political elite. *Journal of Latin American Studies* 24 (part 1): 57–85.

Centre for Economic Policy Research (CEPR). 1993. *Independent and accountable: a new mandate for the Bank of England.* CEPR Reports. London: Centre for Economic Policy Research.

CEPAL. 1984. América Latina: crisis y opciones de desarrollo. *Cepal Review* 22 (April).

Chakravarthi, Raghavan. 1989. South's share in world manufactured exports grows, but . . . SUNS—South-North Development Monitor: From GATT-Uruguay Round to the WTO (Geneva). www.sunsonline.org/trade/areas/environm/ (accessed 10 December 2004).

Chayes, Abram, and Antonia Chayes. 1993. On compliance. *International Organization* 47: 175–205.

Chote, Robert. 1999. Change of heart on debt relief for the poorest countries. *Financial Times,* 20 April, 6.

Claessens, Stijn., 1990. *Market-based debt reduction for developing countries.* Policy and Research Department. Washington, DC: World Bank.

Claessens, S., and S. Wijnbergen. 1990. Secondary market prices under alternative debt reduction strategies: An option pricing approach with an application to Mexico. CEPR Discussion Paper Series 415.

Clark, I. 1996. Inside the IMF: Comparisons with policy-making organisations in Canadian governments. *Canadian Public Administration* 39 (2): 157–91.

Clarke, Stephen. 1967. *Central bank cooperation: 1924—31*. New York: Federal Reserve Bank of New York.
Cline, William. 1984. *Systemic risk and policy response*. Washington, DC: Institute for International Economics.
——. 1995. *International debt reexamined*. Washington, DC: Institute for International Economics.
Commander, Simon, Irina Dolinskaya, and Christian Mumssen. 2000. Determinants of barter in Russia—An empirical analysis. IMF Working Paper WP/00/155. Washington, DC: IMF.
Conway, Patrick. 1994. IMF lending programs: Participation and impact. *Journal of Development Economics* 45: 365–91.
Corbo, Vittorio, Morris Goldstein, and Mohsin Khan, eds. 1987. *Growth-oriented adjustment programs*. Washington, DC: IMF.
Corbo, Vittorio, and Patricio Rojas. 1992. "World Bank-supported adjustment programs: Country performance and effectiveness." In *Adjustment lending revisited: Policies to restore growth*, ed. Vittorio Corbo, Stanley Fischer, and Steven B. Webb. 23–36. Washington, DC: World Bank.
Cordoba, J. 1994. Mexico. In *The political economy of policy reform*, ed. J. Williamson. Washington, DC: Institute for International Economics.
Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly, and Frances Stewart, eds. 1987. *Adjustment with a human face: Protecting the vulnerable and promoting growth*. Oxford: Clarendon Press.
Corwin, Julie A. 1998. Tax Service seizes oil companies' assets. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline. 6 August 1998.
Cottarelli, Carlo, and Curzio Giannini. 2002. Bedfellows, hostages, or perfect strangers? Global capital markets and the catalytic effect of IMF crisis lending. IMF Working Papers No. 02/193.
Cox, Gary. 1990. Centripetal and centrifugal incentives in electoral systems. *American Journal of Political Science* 34 (4): 903–35.
Cox, Robert. 1979. Ideologies and the NIEO. *International Organization* 33 (2): 257–80.
Cox, Robert, W., and Harold Karan Jacobson. 1973. *The anatomy of influence: Decision making in international organization*. New Haven, CT: Yale University Press.
Cukierman, Richard Webb, and B. Neyapti. 1992. Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes. *World Bank Economic Review* 6 (3): 353–98.
Current Digest of the Post-Soviet Press (CDPP). 1991. Vol. 43 (43).
——. 1992. Vol. 44 (14).
Darity, William, and Bobbie Horn. 1988. *The Loan pushers: The role of commercial banks in the international debt crisis*. Cambridge: Ballinger.
Deane, Phyllis. 1978. *The evolution of economic ideas*. Cambridge: Cambridge University Press.
De Gregorio, Jose, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito, and Charles Wyplosz. 1999. *An independent and accountable IMF*. Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies.
De La Madrid Hurtado, M. 1982. *Plan basico 1982–1988 y plataforma electoral*. Mexico City: Partido Revolucionario Institucional.
Dell, Sidney. 1981. *On being grandmotherly: The evolution of IMF conditionality*. Vol. 144 of *Princeton essays in international finance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
——. 1982. Stabilisation: The political economy of overkill. *World Development* 10 (8).
Dell, Sidney, and Roger Lawrence. 1980. *The balance of payments adjustment process in developing countries*. New York: Pergamon.
De Macedo, J. B. 1986. Collective pegging to a single currency: The West African monetary union. In *Economic adjustment and exchange rates in developing countries*, ed. S. Edwards and L. Ahamed. Chicago: University of Chicago Press.
Demery, Lionel, and Tony Addison. 1987. *Alleviation of poverty under structural adjustment*. Washington, DC: World Bank.
De Moura Castro, C., and T. Alfthan. 1994. *Budget cuts in education: Policy or politics*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
Department for International Development (DFID). 2000. *Eliminating world poverty: Making globalisation work for the poor*. London: Department for International Development.
——. 2004a. *Departmental Report*. April. London: Department for International Development.
——. 2004b. *Statistics on international development 2004*. October. London: Department for International Development.
Devarajan, S., and J. de Melo. 1987. Evaluating participation in African monetary unions: A statistical analysis of the CFA zones. *World Development* 15 (4): 483–96.
De Vries, Margaret Garritsen. 1976. *The International Monetary Fund 1966–1971: The system under stress*. Vols. 1, 2. Washington, DC: IMF.
——. 1985. *The International Monetary Fund, 1972–1978: Cooperation on trial*. Washington, DC: IMF.

——. 1987. *Balance of payments adjustment, 1945–1986: The IMF experience.* Washington, DC: IMF.
DiMaggio, Paul, and Walter Powell. 1991. *The new institutionalism in organizational analysis.* Chicago: University of Chicago Press.
Dixit, A. K. 1996. *The making of economic policy: A transaction-cost politics perspective.* Cambridge: MIT Press.
Dolowitz, D. P., and D. Marsh. 2000. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance—An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 5–24.
Domínguez, Jorge I., ed. 1997. *Technopols: Freeing politics and markets in Latin America in the 1990s.* University Park: Pennsylvania State University Press.
Domínguez, Jorge, and James McCann. 1996. *Democratizing Mexico: Public opinion and electoral choices.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
Dooley, Michael. 1986. An analysis of the debt crisis. IMF Working Paper 86/14. Washington, DC: IMF.
——. 1988. Buy-backs and market valuation of external debt. IMF Staff Papers. Washington, DC: IMF: 215–29.
Dornbusch, Rudiger, and Alejandro Werner. 1994. Mexico: Stabilization, reform, and no growth. Brookings Papers on Economic Activity. Issue 1: 253–315.
Drazen, Allan. 2001. Conditionality and ownership in IMF lending: A political economy approach. Mimeo.
Drazen, Allan, and V. Grilli. 1993. The benefit of crises for economic reforms. *American Economic Review* 83 (3): 598–607.
Dreher, Axel. 2003. The influence of elections on IMF program interruptions. *The Journal of Development Studies* 39 (6): 101–20.
Dubinia, Sergei. 2004. Pathways through financial crises workshop. Participant contribution at workshop held at University College, Oxford, UK.
Eberstadt, Nicholas, and Clifford Lewis. 1995. Privatizing the World Bank. *The National Interest* 40 (Summer).
Economic Commission for Africa. 1980. The Lagos plan of action. At http://www.uneca.org/itca/ariportal/docs/lagos_plan.PDF.
——. 1982. *Declaration of Tripoli.* 30 April. Tripoli: Conference of Ministers, Economic Commission for Africa.
——. 1989. *African alternative framework.* Addis Ababa: Economic Commission for Africa.
Economist. 1993. Mexico: Survey—into the spotlight—a latin big bang. *Economist* 13.
Edwards, Martin. 2003. Domestic institutions and economic performance under IMF programs, 1979—1995. Mimeo. Texas Tech University.
Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and reform in Latin America: From despair to hope.* New York: Oxford University Press for the World Bank.
——. 1996. A tale of two crises: Chile and Mexico. Manuscript (available at www.anderson.ucla.edu/faculty/sebastian.edwards/papers.htm).
Edwards, S., and M. Naim, eds. 1997. *Mexico 1994: Anatomy of an emerging-market crash.* Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
Edwards, Sebastian, and J. A. Santella. 1993. Devaluation controversies in the developing countries: Lessons from the Bretton Woods era. In *A retrospective on the Bretton Woods system,* ed. Michael Bordo and Barry Eichengreen, 405–55. Chicago: University of Chicago Press.
Edwards, Sebastian, and G. Tabellini. 1991. Explaining fiscal policies and inflation in developing countries. *Journal of International Money and Finance* 10 (suppl. S): S16–S48.
Eggers, Ann Florini, and Ngaire Woods. 2005. Democratizing the IMF. In *Accountability of the International Monetary Fund,* ed. Barry Carin and Angela Wood. 38–61. Aldershot: Ashgate and IDRC.
Eichengreen, Barry. 1989. Hegemonic stability theories of the international monetary system. In *Can nations agree: Issues in international economic cooperation,* 255–98. Washington, DC: Brookings Institution.
——. 1996. *Golden fetters: gold standard and the great depression 1919–39.* New York: Oxford University Press.
Eijffinger, S. C. W., and J. de Haan. 1996. Central bank independence—Only part of the inflation story: A comment. *Economist* 144 (4): 658–66.
Elbadawi, Ibrahim, and Nader Majd. 1992. Fixed parity of the exchange rate and economic performance in the CFA zone. PRE Working Papers WPS 830. Washington, DC: World Bank.
Electricity Regulatory Authority (Uganda). 2003. Uganda seeks new investor. Gulu: Electricity Regulatory Authority. 16 August. At www.era.or.ug/article.asp?id=102.
Elliott, Larry. 1998. Germany raises hope of deal on debt relief. *The Guardian* 7 December 1998: 3.
Erlanger, Steven. 1992. Yeltsin to seek more time to repay old Soviet debts. *New York Times* 5 July, A6.

Escobar, A. 1995. *Encountering development: The making and unmaking of the third world.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 1997. *1997 Transition Report.* London: EBRD.
Evans, Huw. 1999. Debt relief for the poorest countries: Why did it take so long? *Development Policy Review* 17 (3).
Evans, Peter. 1995. *Embedded autonomy: States and industrial transformation.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Evans, Peter, and Martha Finnemore. December 2001. Organizational reform and the expansion of the South's voice at the Fund. G-24. At http://www.g24.org/evans-fi.pdf.
Evans, P., S. Haggard, and R. Kaufman, eds. 1992. *The politics of economic adjustment: International constraints, distributive conflicts, and the state.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Evans, Peter, H. Jacobson, and R. Putnam. 1993. *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics.* Berkeley: University of California Press.
Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. 1985. *Bringing the state back in.* Cambridge: Cambridge University Press.
Feldstein, Marty. 1998. Refocusing the IMF. *Foreign Affairs* 77.
Ferguson, J. 1990. *The antipolitics machine: "Development," depoliticization, and bureaucratic domination in Lesotho.* New York: Cambridge University Press.
Fernandez, R., and D. Rodrik. 1991. Resistance to reform—status-quo bias in the presence of individual-specific uncertainty. *American Economic Review* 81 (5): 1146–55.
Ffrench-Davies, Ricardo. 1987. Latin America: Debtor-creditor relations. *Third World Quarterly* 9 (4).
Financial Times. 1999, Editorial of 17 February, 21.
——. 1988. Editorial of 26 September 1988.
Fine, Ben, and Degol Hailu. 2000. Convergence and consensus: the political economy of stabilization and growth. Centre for Development Policy and Research. Discussion Paper 1400. London: School of Oriental and African Studies.
Finnemore, Martha. 1996. Norms, culture, and world politics: Insights into sociology's institutionalism. *International Organization* 50: 325–47.
Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 1999. International norm dynamics and political change. In *Exploration and contestation in the study of world politics,* ed. Peter Katzenstein, Robert Keohane, and Stephen Krasner, 247–77. Cambridge: MIT Press.
Fish, M. Steven. 1998. The determinants of economic reform in the post-communist world. *East European Politics and Societies* 12 (Winter): 31–78.
Fischer, Stanley. 1998a. Reforming the international monetary system. David Finch Lecture, Melbourne.
——. 1998b. *The Russian economy at the start of 1998.* 9 January. Washington, DC: IMF.
——. 2001. The Russian economy: Prospects and retrospect. Speech to Higher School of Economics. Moscow. 19 June.
Folkerts-Landau, David, and Carl-Johan Lindgren. 1998. Toward a framework for financial stability. World Economic and Financial Surveys. Washington, DC: IMF.
Fomin, Roman. 2001. End of Vladimir Gusinsky's empire, media-most holding liquidated. *Pravda* 10.
Franck, Thomas. 1992. The emerging right to democratic governance. *American Journal of International Law* 86: 46–91.
Frankel, Francine. 1978. *India's political economy, 1947–1977.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Freeland, Chrystia. 1998. IMF ready to throw Russian lifeline. *Financial Times,* 25 June, 2.
Frenkel, Jacob, Michael Dooley, and Peter Wickham, eds. 1989. *Analytical issues in debt.* Washington, DC: IMF.
Frenkel, J. A., and Morris Goldstein. 1991. Monetary policy in an emerging European economic and monetary union—Key issues. *International Monetary Fund Staff Papers* 38 (2): 356–73.
Fried, Edward, and Philip Trezise. 1989. *Third world debt: The next phase.* Washington, DC: Brookings Institution.
Frieden, Jeffry. 1991a. Invested interests: The politics of national economic policies in a world of global finance. *International Organization* 45 (4): 425–51.
——. 1991b. *Debt, development, and democracy: Modern political economy and Latin America.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Frischtak, Leila, and Izak Atiyas. 1996. *Governance, leadership and communication: Building constituencies for economic reform.* Washington, DC: The World Bank.
Furtado, Celso. 1959. *The economic growth of Brazil: A survey from colonial to modern times.* English translation published in 1965. Berkeley: University of California Press.
G-24. 1986. G-24 Communiqué. Thirty-Fourth Meeting Of Ministers.

———. 1991. Communiqué of Intergovernmental Group of Twenty-four on international monetary affairs. Forty-fifth Meeting of Ministers. 12 October. Bangkok, Thailand. At www.g24.org.

———. 1992. Communiqué of Intergovernmental Group of Twenty-four on international monetary affairs. Forty-sixth Meeting of Ministers. 26 April. Washington, DC. At www.g24.org.

Gaddy, Clifford G., and Barry W. Ickes. 1998. Russia's virtual economy. *Foreign Affairs* 77 (5): 53–67.

Gaidar, Yegor. 1997. The IMF and Russia. AEA Papers and Proceedings 87 (2) (May): 13–17.

———. 1999. Lessons of the Russian crisis for transition economies. February. Moscow: Institute for the Economy of the Transition Period. At www.iet.ru.

Gardner, Richard N. 1964. *In pursuit of world order: U.S. foreign policy and international organizations.* New York: Praeger.

———. 1969. *Sterling-dollar diplomacy: The origins and prospects of our international economic order.* New York: Oxford University Press.

———. 1980. *Sterling-dollar diplomacy in current perspective: The origins and the prospects of our international economic order.* New York: Columbia University Press.

———. 1985. Sterling-dollar diplomacy in current perspective. *International Affairs* (Winter): 21.

Geddes, Barbara. 1994. How politicians decide who bears the cost of liberalization. In *Transition to market economy at the end of the 20th century,* ed. I. T. Berend. Munich: Sudosteuropa-Gesselschaft.

———. 1995. The politics of economic liberalization. *Latin American Research Review* 30 (2): 195–214.

Geertz, Clifford. 1964. Ideology as a cultural system. In *Ideology and Discontent,* ed. David Apter. 47–76. London: Macmillan.

Geithner, Timothy. 1998. Under-Secretary of Treasury for International Finance. Statement to U.S. House of Representatives. 21 April. At www.house.gov/htbin/fe_srchget/comms/baoo/42198tre.htm).

———. 1999. Under-Secretary of Treasury for International Finance. Statement to the Senate Banking, Housing and Urban Affairs Committee. 9 March.

General Accounting Office (GAO). 1999. International Monetary Fund: Approach used to establish and monitor conditions for financial assistance. 22 June 1999. GGD/NSAID-99–198.

———. 2000. Foreign Assistance: International efforts to aid Russia's transition have had mixed results. November 2000. GAO-0108.

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). 1993. *Mexico: trade policy review.* Geneva: GATT.

Gianviti, Francois. 1999. Decision-making in the International Monetary Fund. In *Current developments in monetary and financial law,* edited by the International Monetary Fund, 31–67. Washington, DC: International Monetary Fund.

Gil-Diaz, F., and A. Carstens. 1996. *Pride and prejudice: The economics profession and Mexico's financial crisis, 1994–95.* Mexico City: Banco de Mexico.

Gisselquist, David. 1981. *The political economics of international bank lending.* New York: Praeger.

Gold, Joseph. 1972. *Voting and decisions in the International Monetary Fund.* Washington, DC: IMF.

———. 1974. *Membership and nonmembership in the International Monetary Fund: A study in international law and organization.* Washington D.C.: International Monetary Fund.

———. 1977. *Voting majorities in the Fund: Effects of second amendment of the articles.* Washington, DC: IMF.

———. 1989. *The Fund agreement in the courts.* Vols. I–IV. Washington, DC: IMF.

Goldman, Marshall. 1994. *Lost opportunity: Why economic reforms in Russia have not worked.* New York: Norton.

Goldsmith, Arthur A. 1999. Africa's overgrown state revisited: Bureaucracy and economic growth. *World Politics* 51 (4): 520–46.

Goldstein, Judith, and Robert Keohane. 1993. Ideas and foreign policy: An analytical framework. In *Ideas and Foreign Policy,* ed. Judith Goldstein and Robert Keohane. Ithaca: Cornell University Press.

Goldstein, Morris, and Peter J. Montiel. 1986. Evaluating fund stabilisation programs with multicountry data: Some methodological pitfalls. IMF Staff Papers 33, 304–44.

Gomulka, Stanislav. 1995. The IMF-supported programs of Poland and Russia, 1990–1994: Principles, errors and results. *Journal of Comparative Economics* 20 (3).

Goodman, J., and L. Pauly. 1993. The obsolescence of capital controls: Economic management in an age of global markets. *World Politics* 46 (1): 50–82.

Gould, Erica. 2003. Money talks: Supplementary financiers and International Monetary Fund conditionality. *International Organization* 57 (3): 551–86.

Gould-Davies, Nigel, and Ngaire Woods. 1999. Russia and the IMF. *International Affairs* 75 (January).

Gourevitch, Peter. 1978. The second image reversed: The international sources of domestic politics. *International Organization* 32: 881–911.

Graham, George. 1994. IMF-World Bank warning on Russia. *Financial Times,* 7 January, 2.

Graham, L. 1990. *The state and policy outcomes in Latin America.* New York: Praeger.

Gramm, Phil. 2000. Speech in the Senate ending the 106th Congress. US Senate. 18 October 2000 (S10650-1).
Gran, G. 1986. Beyond African famines: Whose knowledge matters? *Alternatives* 11: 275–96.
Grant, Robert M. 2002. AES Corporation: Rewriting the rules of management. At www.blackwell publishing.com/newgrant/docs/17AES.pdf.
Granville, Brigitte. 1999. *A messy business: The exchange rate strategy.* London: Royal Institute for International Affairs.
Green, Marshall. 1990. *Indonesia: Crisis and transformation, 1965–1968.* Washington, DC: Compass Press.
Greenhouse, Steven. 1993a. IMF may loosen conditions for aid to Russia economy. *New York Times*, 22 December, A1.
——. 1993b. IMF delays $1.5 billion loan to Russia because reform is stalled. *New York Times*, 20 September, A3.
Grether, Jean-Marie de Melo, and Jaime Olarreaga Marcelo. 1999. Who determines Mexican trade policy? World Bank Policy Research Working Paper 2187. September. Washington, DC: World Bank.
Griffith-Jones, S. 1988. *Managing world debt.* Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.
Gruber, Lloyd. 2000. *Ruling the world: Power politics and the rise of supranational institutions.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Guillaumont, P., S. Guillaumont, and P. Plane. 1988. Participating in African monetary unions—An alternative evaluation. *World Development* 16 (5): 569–76.
Gurria, J. A. 1988. Debt restructuring: Mexico as a case study. In *Managing World Debt*, ed. S. Griffith-Jones. Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.
——. 1993. *La politica de la deuda externa.* Mexico City: Fondo de Cultura Economica.
Gwin, Catherine. 1997. *U.S. relations with the World Bank, 1945–1992.* Vol. 2 of *The World Bank: Its first half century.* Ed. Devesh Kapur, John Lewis, and Richard Webb, 195–274. Washington, DC: Brookings Institution.
Gwin, C., and R. Feinberg. 1989. *The International Monetary Fund in a multipolar world: Pulling together.* Washington, DC: Overseas Development Council.
Haas, Ernst. 1990. *When knowledge is power: Three models of change in international organizations.* Berkeley: University of California Press.
Haas, P. 1989. Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control. *International Organization* 43: 377–405.
——. 1992. Knowledge, power, and international policy coordination. Special Issue. *International Organization* 46.
Haggard, Stephan. 1986. The politics of adjustment: Lessons from the IMF's extended fund facility. In *The politics of international debt*, ed. Miles Kahler, 157–86. Ithaca: Cornell University Press.
——. 2000. *The political economy of the Asian crisis.* Washington, DC: Institute of International Economics.
Haggard, Stephan, and Robert Kaufman. 1989. The politics of stabilization and structural adjustment. In *Developing country debt and economic performance: The international financial system*, ed. Jeffrey Sachs, 210–20. Chicago: University of Chicago Press.
——. 1995. *The political economy of democratic transitions.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Haggard, Stephan, and Beth A. Simmons. 1987. Theories of international regimes. *International Organization* 41 (3): 491–517.
Haggard, Stephan, and Steven B. Webb. 1994. *Voting for reform: Democracy, political liberalization, and economic adjustment.* New York: Oxford University Press for the World Bank.
Hale, David. 1996. Lessons from the Mexican crisis of 1995 for the post–Cold War international order. Draft chapter for The World Bank Report on Mexico. February.
——. 1998. How Russia caused a global financial crisis. 31 August. At www.davidhaleonline.com/reports/pdf/russia_crisis.pdf accessed on 21/07/03).
Hall, Peter. 1986. *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France.* Oxford: Oxford University Press.
——, ed. 1989. *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Hall, H. Keith, and Douglas Nelson. 1992. Institutional structure in the political economy of protection: Legislated versus administered protection. *Economics & Politics* 4 (1): 61–77.
Hanson, Stephen. November 2000. Can Putin rebuild the Russian state. Program on New Approaches to Russian Security Policy Memo Series, Number 148.
Hansson, Ardo. 2003. The trouble with the rouble: Monetary reform in the former Soviet Union. In *Changing the economic system in Russia*, ed. Anders Aslund and Richard Layard. New York: St. Martin's Press.
Havnevik, Kjell, ed. 1987. *The IMF and the World Bank in Africa.* Uppsala: Scandinavian Institute for Africa Studies.

Helleiner, Eric. 1994. *States and the reemergence of global finance: From Bretton Woods to the 1990s.* Ithaca: Cornell University Press.
Helleiner, Gerald. 1981. The Refsnes seminar—economic-theory and North-South negotiations. *World Development* 9 (6): 539–55.
——. 1982. *For good or evil: Economic theory and North-South negotiations.* Toronto: University of Toronto Press.
——. 1986a. Balance-of-payments experience and growth prospects of developing-countries—a synthesis. *World Development* 14 (8): 877–908.
——, ed. 1986b. Africa and the International Monetary Fund. Papers Presented at a Symposium Held in Nairobi, Kenya. 13–15 May. Washington, DC: IMF.
——, ed. 1987. *Africa and the International Monetary Fund.* Washington, DC: IMF.
Helliwell, John. 1994. Empirical linkages between democracy and economic growth. *British Journal of Political Science* 24: 225–48.
Hellman, Joel. 1997. Constitutions and economic reform in the postcommunist transitions. In *The rule of law and economic reform in Russia,* ed. Jeffrey Sachs and Katharina Pistar. Boulder, CO: Westview Press.
——. 1998. Winners take all: The politics of partial reform in postcommunist-transitions. *World Politics* 50 (2): 203–34.
Hellman, Joel, Geraint Jones, and Daniel Kaufman. 2000. Seize the state, seize the day: An empirical analysis of state capture, corruption, and influence in transition. World Bank Policy Research Working Paper No. 2444. Washington, DC: World Bank.
Heredia, Blanca. 1987. Profits and politics. In *Government and private sector in contemporary Mexico,* ed. S. Maxfield and R. Anzaldua. San Diego, CA: Center for US-Mexican Studies.
Hibou, Beatrice. 1996. L'Afrique est-elle protectionniste? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure, collection "Les Afriques." Paris: Karthala.
Hirsch, Fred. 1969. *Money international.* Harmondsworth, UK: Penguin.
Hiscox, Michael. 1999. The magic bullet? The RTAA, institutional reform, and trade liberalization. *International Organization* 53 (4): 669–98.
——. 2002. *International trade and political conflict: Commerce, coalitions, and mobility.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Hodges, Tony. 1988. Ghana's strategy for adjustment with growth. *Africa Recovery* 2 (3): 16–21.
Hoffman, Lily. 1989. *The politics of knowledge: Activist movements in medicine and planning.* Albany: State University of New York Press.
Horsefield, J. K., ed. 1969. *The International Monetary Fund 1945–1965: Twenty years of international monetary cooperation.* Vol. 3. *Documents.* Washington, DC: IMF.
Hough, Jerry, Evelyn Davidheiser, and Susan Goodrich Lehman. 1996. *The 1996 Russian presidential election.* Washington, DC: Brookings Institution.
Husain, Ishrat, and Ishac Diwan. 1989. *Dealing with the debt crisis.* Washington, DC: World Bank.
Ikenberry, J. 1990. The international spread of privatization policies: Inducements, learning and "policy bandwagonning." In *The political economy of public sector reform and privatization,* ed. E. N. Suleiman and J. Waterbury. Boulder, CO: Westview Press.
——. 1992. A world economy restored: Expert consensus and the Anglo-American postwar settlement. *International Organization* 46: 289–321.
Ilchman, Warren, and Norman Uphoff. 1969. *The political economy of change.* Berkeley: University of California Press.
Independent Evaluation Office of the IMF. 2002. *Evaluation of prolonged use of IMF resources.* Washington, DC: IMF.
——. 2003a. *The IMF and recent capital account crises: Indonesia, Korea, Brazil.* Washington, DC: IMF.
——. 2003b. *Fiscal adjustment in IMF-supported programs.* Washington DC: IMF.
——. 2004. *The IMF's approach to capital account liberalization.* Washington, DC: IMF.
Institute of International Finance (IIF). 2003. Annual report. Washington, DC: Institute of International Finance.
International Development Association (IDA). 1998. *Additions to IDA resources: Twelfth replenishment.* Washington, DC: IDA.
——. 2001. *The IDA deputies: An historical perspective.* November. Washington, DC: International Development Association 13. At http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/deputS.pdf (accessed 20 May 2005).
——. 2005. *Additions to IDA resources: Fourteenth replenishment.* Report from the executive directors of the International Development Association to the Board of Governors. 10 March. Washington, DC: International Development Association.

International Development Association (IDA)/IMF. 1999. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Update on costing the enhanced HIPC initiative.* 7 December. Washington, DC: IMF.
——. 2002. Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) approach: Early experience with interim PRSPs and full PRSPs. 26 March. International Development Association and International Monetary Fund. At www.worldbank.org/poverty/strategies/review/earlyexp.pdf
International Financial Institutions Advisory Commission (IFIAC). 2000. *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission.* At http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC/.
International Monetary Fund. 1976. Annual report. Washington, DC: IMF.
——. 1982. World economic outlook: A survey by the staff of the IMF. Occasional Paper 9. Washington, DC: IMF.
——. 1985. *Mexico: Recent economic developments.* IMF Staff Mission. 20 May. Washington, DC: IMF.
——. 1987. Theoretical aspects of the design of fund-supported adjustment programs. Occasional Paper 55. Washington, DC: IMF.
——. 1988. Annual report. Washington, DC: IMF.
——. 1993. Annual report. Washington, DC: IMF.
——. 1994a. *Economic review: financial relations among countries of the former Soviet Union.* Washington, DC: IMF.
——. 1994b. *Country report on Mexico following Article IV consultations.* January 1994. Washington, DC: IMF.
——. 1995a. *Country report on Mexico.* Washington, DC: IMF.
——. 1995b. *International capital markets: Developments, prospects, and policy issues.* Washington, DC: IMF.
——. 1995c. Report to the Executive Board on the IMF and Mexico (Confidential Report of a review conducted for the managing director by former head of IMF European Department, Sir Alan Whittome: "the Whittome Report"). I am very grateful to officials who I cannot name who shared the contents of this report with me in 1996.
——. 1996. IMF approves three-year EFF credit for the Russian Federation. Press release 96/13. Washington, DC: IMF.
——. 1997a. *Good governance: The IMF's role.* Washington, DC: IMF.
——. 1997b. Russian Federation—recent economic developments. IMF Staff Country Report 97/63. Washington, DC: IMF.
——. 1997c. IMF adopts a decision on new arrangements to borrow. IMF Press release 97/5. January 27, 1997. Washington, DC: IMF.
——. 1997d. *Legal and institutional obstacles to growth and business in Russia.* Washington, DC: IMF (European II Department).
——. 1998a. *World economic outlook. Financial crises: Causes and indicators.* May. Washington, DC: IMF.
——. 1998b. *HIPC initiative: The IMF's response to critics.* September. Washington, DC: IMF.
——. 1998c. *World economic outlook: Financial turbulence and the world economy.* October. Washington, DC: IMF.
——. 1998d. Press release 98/5.
——. 1998e. IMF announces appointment of Donal Donovan as director of IMF-Singapore regional training institute. Press release 98/17. 5 May 1998.
——. 1998f. Press briefing transcript. 13 July.
——. 1998g. Press release 98/31.
——. 1998h. Transcript of IMF press conference. 28 August.
——. 1998i. World economic outlook and international capital markets: Interim assessment. Washington, DC: IMF.
——. 1999a. Direction of trade statistics. March. Washington, DC: IMF.
——. 1999b. Liberalizing capital movements: Some analytical issues. *Economic Issues* 17. Washington, DC: IMF.
——. 1999c. *The poverty reduction and growth facility (PRGF)—operational issues.* 13 December. Prepared by the Policy Development and Review Department, IMF, in consultation with the Area Departments, Fiscal Affairs Department, and the staff of the World Bank. Washington, DC: IMF.
——. 2000a. IMF managing director's letter to GAO. 26/10/2000.
——. 2000b. *Russia country report.* Washington, DC: International Monetary Fund.
——. 2001a. *Streamlining structural conditionality: Review of initial experience.* July. Policy Development and Review Department. Washington, DC: IMF.
——. 2001b. Russian Federation: Postprogram monitoring discussion, staff report, and public information notice on the executive board discussion. July. IMF Country Report Number 01/102. Washington, DC: IMF.

——. 2001c. Diversity annual report. Washington, DC: IMF.
——. 2001d. *HIPC*. Washington, DC: IMF.
——. 2001e. *Guidelines on joint staff assessments of PRSPs*. Washington, DC: IMF. At www.imf.org/external/np/prsp/2001/042001.htm#annex2.
——. 2001f. (Cooper Report) *Report to the IMF executive board of the quota formula review group*. 12 April. Washington, DC: IMF. At www.imf.org/external/np/tre/quota/2000/eng/qfrg/report/index.htm.
——. 2001g. *Financial organization and operations of the IMF.* Pamphlet Series. Washington, DC: IMF (Treasurer's Department).
——. 2001h. Draft joint report of the working group to review the process for selection of the president of the World Bank and managing director of the IMF. Washington, DC: IMF (28 April). At www.imf.org/external/spring/2001/imfc/select.htm).
——. 2002a. *Staff report for the 2002 Article IV consultation, Mexico*. 13 August. IMF country report 02/237. Washington, DC: IMF.
——. 2002b. *Biennial review of the implementation of the fund's surveillance and of the 1977 surveillance decision: Surveillance in a program environment*. 15 March. Policy Development and Review Department. Washington, DC: IMF.
——. 2002c. Human Resources Department. Washington, DC: IMF.
——. 2002d. *The design of the sovereign debt restructuring mechanism—further considerations*. 27 November. Washington, DC: IMF.
——. 2002f. *Update on the financing of PRGF and HIPC operations and the subsidization of postconflict emergency assistance*. Washington, DC: IMF.
——. 2002g. *Annual Report*. Washington, DC: IMF.
——. 2002h. *IMF completes review under Zambia's PRGF arrangement and approves US$55 million*. News Brief No. 02/117. November 27. Washington, DC. IMF.
——. 2003a. *Staff report for the 2003 Article IV consultation: Mexico*. 17 September. Washington, DC: IMF.
——. 2003b. *International standards: Strengthening surveillance, domestic institutions, and international markets*. Washington, DC: IMF.
——. 2003c. *Financial sector assessment program—review, lessons, and issues going forward*. Washington, DC: IMF.
——. 2004. *Annual Report*. Washington, DC: IMF.
——. 2005. *World economic outlook: Globalization and external imbalances*. April. Washington, DC: IMF. At http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/index.htm.
International Monetary and Financial Committee (IMFC). 2004. Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund. 2 October. Washington, DC: IMF. At www.imf.org/external/np/cm/2004/100204.htm.
IMF, External Evaluation. 1998. *External evaluation into ESAF: A report by a group of independent experts*. Washington, DC: IMF.
——. 1999a. *External evaluation of IMF surveillance: A report by a group of independent experts*. Washington, DC: IMF.
——. 1999b. *External evaluation of IMF research activities: A report by a group of independent experts*. Washington, DC: IMF.
IMF-Senegal. 2004. *Transactions with the IMF—Senegal*. Washington, DC: IMF. At www.imf.org/external/np/tre/tad/ (accessed 10 December 2004).
IMF and World Bank. 1999. *Heavily indebted poor country (HIPC) debt initiative. Review and consultation prepared by the staffs of the International Monetary Fund and World Bank*. 9 February. Washington, DC: IMF and World Bank.
IMF, World Bank, European Bank for Reconstruction and Development, and Organization for Economic Cooperation and Development. 1991. *A Study of the Soviet Economy*. Vols. 1, 2. Washington, DC: IMF.
Intriligator, Michael. 1997. Round table on Russia: A new economic policy for Russia. *Economics of Transition* 5 (1): 225–27.
Ize, A. I. 1990. *Trade liberalization, stabilization, and growth: Some notes on the Mexican experience*. Washington, DC: IMF.
Jacobsen, John. 1995. Much ado about ideas: The cognitive factor in economic policy. *World Politics* 47 (2): 283–310.
Jakobeit, Cord. 2005. Enhancing the voice of developing countries in the World Bank: Selective double majority voting and a pilot phase. In *Reforming the governance of the IMF and World Bank*, ed. Ariel Buira, 213–34. London: Anthem Press.

James, Harold. 1996. *International monetary cooperation since Bretton Woods.* Washington, DC: International Monetary Fund and Oxford University Press.
Johnson, Melanie. 1994. Financial sector reforms in structural adjustment programmes. In *Negotiating structural adjustment in Africa,* ed. Willem Van der Geest, 175–85. New York: UNDP and Heinemann.
Johnson, J., and S. Wasty. 1993. Borrower ownership of adjustment programs and the political economy of reform. World Bank Discussion Paper 1999. Washington, DC: World Bank.
Johnson, Simon, and Marzena Kowalska. 1994. Poland: The political economy of shock therapy. In *Voting for reform: Democracy, political liberalization, and economic adjustment,* ed. Stephan Haggard and Steven B. Webb. New York: Oxford University Press.
Johnstone, R, S. Darbar, and C. Echeverria. 1997. Sequencing capital account liberalisation: Lessons from experience in Chile, Indonesia, Korea, and Thailand. IMF Working Paper. Washington, DC. IMF.
Joshi, Vijay, and Ian Little. 1994. *India: Macroeconomics and political economy, 1964–1991.* Washington, DC: World Bank.
Joyce, Joseph P. 2004. The Adoption, implementation and impact of IMF programs: A review of the evidence. *Comparative Economic Studies.* 46 (3).
Jubilee. 2003. *Real* Progress Report on HIPC (prepared by Romilly Greenhill and Elena Sisti, September 2003). London: Jubilee.
Ka, Samba, and Nicolas Van de Walle. 1994. Senegal: Stalled reform in a dominant party system. In *Voting for reform: Democracy, political liberalization, and economic adjustment,* ed. Stephan Haggard and Steven B. Webb. New York: Oxford University Press.
Kagarlitsky, Boris. 1998. Testimony to the General Oversight and Investigations Subcommittee. House of Representatives Committee on Banking and Financial Services. 10 September. At http://www.house.gov/banking/91098kag.htm.
Kahler, Miles. 1992a. Multilateralism with small and large numbers. *International Organization* 46 (3): 681–708.
——. 1992b. External influence, conditionality, and the politics of adjustment. In *The politics of economic adjustment,* ed. Stephan Haggard and Robert Kaufman. Princeton, NJ: Princeton University Press.
——. 1992c. The United States and the International Monetary Fund: Declining influence or declining interest? In *The United States and multilateral institutions: Patterns of changing instrumentality and influence,* ed. K. Mingst and M. Karns, 91–114. London: Routledge.
——. 2001. *Leadership selection in the major multilaterals.* Washington, DC: Institute for International Economics.
Kaletsky, Anatole. 1983. *The costs of default.* New York: Twentieth Century Fund.
Kapstein, Ethan B. 1992. *The political economy of national security.* New York: McGraw Hill.
Kapur, Devesh. 1994. Background Paper on Mexico based on interviews with Bank officials. Prepared for Brookings Institution and World Bank History Project.
——. 2000. Who gets to run the world. *Foreign Policy* 121 (November/December).
——. 2002. The common pool dilemma of global public goods: Lessons from the World Bank's new income and reserves. *World Development* 30 (3): 337–54.
Kapur, Devesh, John Lewis, and Richard Webb. 1997. *The World Bank: Its first half century.* Vol. 1. Washington, DC: Brookings Institution.
Kapur, Ishan, and Emmanuel Van der Mensbrugghe. 1997. External borrowing by the Baltics, Russia, and other countries of the former Soviet Union: Development and policy issues. IMF Working Paper Number WP/97/72. Washington, DC: IMF.
Katzenstein, Peter, Robert Keohane, and Stephen Krasner. 1998. International organization and the study of world politics. *International Organization* 52 (4): 645–85.
——, eds. 1999. *Exploration and contestation in the study of world politics.* Cambridge: MIT Press.
Kaufman, Robert R. 1990. Stabilization and adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico. In *Economic crisis and policy choice: The politics of adjustment in the third world,* edited by Joan Nelson. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics.* Ithaca: Cornell University Press.
Kenen, Peter, B. Schafer, Nigel Wicks, and Charles Wyplosz. 2004. *International economic and financial cooperation: New issues, new actors, new responses.* Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies and Centre for Economic Policy Research.
Keohane, Robert. 1984. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Keohane, R., and H. Milner. 1996. *Internationalization and domestic politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. 1920. *The Economic consequences of the peace*. New York: Harcourt, Brace, Howe.

——. 1971–1989. *The collected writings of John Maynard Keynes*. Ed. Donald Edward Moggridge, Elizabeth S. Johnson, and Royal Economic Society. London: Macmillan.

Khan, Mohsin. 1990. Macroeconomic effects of Fund-supported adjustment programmes. IMF Staff Papers. Vol. 37, No. 2, June.

Killick, Tony. 1989. *A reaction too far: Economic theory and the role of the state in developing countries*. ODI Development Policy Studies. London: Overseas Development Institute.

——. 1990. Markets and governments in agricultural and industrial adjustment. Working Paper No. 39. London: Overseas Development Institute.

——. 1995. *IMF programmes in developing countries: Design and impact*. London and New York: Routledge and Overseas Development Institute.

——. 1998. *Aid and the political economy of change*. London: Routledge.

——. 2002. *The "streamlining" of IMF conditionality: Aspirations, reality & repercussions*. London: UK Department for International Development.

Kimenyi, M., and J. Mbaka. 1993. Rent-seeking and institutional stability in developing countries. *Public Choice* 77. 385–405.

Kindleberger, Charles. 1977. *America in the World Economy*. New York: Foreign Policy Association.

Kirk, Donald. 2000. Korean crisis: Unraveling of the miracle in the IMF era. New York: St Martin's Press.

Kissinger Commission. 1984. *National Bipartisan Commission on Central America*. January. Washington, DC: Government Printing Office.

Knight, Malcom, and J. A. Santaella. 1997. Economic determinants of Fund financial arrangements. *Journal of Development Economics* 54: 405–36.

Knorr, Klaus. 1948. The Bretton Woods institutions in transition. *International Organization* 2: 19–38.

Koester, Ulrich, and Ernst-August Nuppenau. 1987. The income efficiency of government expenditure on agricultural policy. *Intereconomics* (March/April): 74–75.

Konings, Piet. 1989. La liquidation des plantations Unilever et les conflits intra-élite dans le Cameroun anglophone. *Politique Africaine* No. 35 (October): 132–35.

Kopper, Hilmar. 1997. The World Bank's European funding. Vol. 2 of *World Bank: Its first half century*, ed. Devesh Kapur, John P. Lewis, and Richard Webb, 435–72. Washington, DC: Brookings Institution.

Koremenos, B., C. Lipson, and D. Snidal. 2001a. Rational design: Looking back to move forward. *International Organization* 55 (4).

——. 2001b. The rational design of international institutions. *International Organization* 55 (4).

Kraatz, Matthew S. 1998. Learning by association? Inter-organizational networks and adaptation to environmental change. *Academy of Management Journal*. 41 (6): 621–43.

Kraemer, Moritz. 1995. The political economy of trade reform in Mexico 1982–1988. Ibero-America Institute for Economic Research Discussion Paper 66. Gottingen: Ibero-America Institute for Economic Research.

Krasner, Stephen. 1991. Global communications and national power: Life on the Pareto frontier. *World Politics* 43 (3): 336–66.

——. 1999. *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kremer, Michael, and Seema Jayachandran. 2003. *Odious debt*. Washington, DC: IMF.

Krueger, Anne. 2001a. International financial architecture for 2002: A new approach to sovereign debt restructuring. Speech to the National Economists' Club Annual Members' Dinner at the American Enterprise Institute. 26 November. Washington, DC.

——. 2001b. A new approach to sovereign debt restructuring. Indian Council for Research on International Economic Relations. At http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/122001.htm.

——. 2003. Maintaining the momentum: Emerging market policy reform in 2004. Keynote Address at the Asia Society Conference: Investing Across Emerging Markets 2004New York, November 20.

Krugman, Paul. 1999. Analytical afterthoughts on the Asian crisis. 12 September. At http://web.mit.edu.krugman/www/MINICRIS.htm.

Kugler, Jacek. 1987. The politics of foreign debt in Latin America: A study of the debtors' cartel. *International Interactions* 13 (2): 115–44.

Kupchinsky, Roman. 2002. Tracking down IMF billions. Radio Free Europe/Radio Liberty Reports. Vol. 2, no. 25. 27 June.

Kuzcynski, Pedro Pablo Godard. 1988. *Latin American debt*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

LaFraniere, Sharon. 1998. Russian bailout fails to ease market fears. *Washington Post*, 28 July 1998: A1.

Lakatos, I., and A. Musgrave, eds. 1970. *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lake, Anthony. 1989. *Somoza falling*. New York: Houghton Mifflin.

Landell-Mills, Pierre, and Brian Ngo. 1991. Creating the basis for long-term growth. In *The political economy of Senegal under structural adjustment*, ed. Christopher L. Delgado and Sidi Jammeh. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.

Lawson, Nigel. 1992. *The view from no. 11: Memoirs of a Tory radical*. London: Bantam Press.

Legro, Jeffrey. 1997. Which norms matter? Revisiting the failure of internationalism. *International Organization* 51: 31–63.

Lehman, H., and J. McCoy. 1992. The dynamics of the 2-level bargaining game: The 1988 Brazilian debt negotiations. *World Politics* 44: 600–644.

Lele, Uma. 1988. *Agricultural growth, domestic policies, the external environment, and assistance to Africa: Lessons of a quarter century*. Washington, DC. World Bank.

Levy, Daniel, and Kathleen Bruhn. 2001. *Mexico: The struggle for democratic development*. Berkeley: University of California Press.

Lewis, John. 1997. *India's political economy: Governance and reform*. Oxford: Oxford University Press.

Lewis, P., and H. Stein. 1997. Shifting fortunes: The political economy of financial liberalization in Nigeria. *World Development* 25 (1): 5–22.

Lewis, W. A. 1954. Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School of Economic and Social Studies* 22 (May): 139–91.

Lindauer, David, Oey Astra Meesook, and Parita Suebsaen. 1986. Government wage policy in Africa: Summary of findings and policy issues. CPD Discussion Paper 24. Washington, DC: World Bank.

Lissakers, Karin. 1991. *Banks, borrowers, and the establishment: A revisionist account of the international debt crisis*. New York: Basic Books.

Lister, Frederick. 1984. *Decision-making strategies for international organizations: The IMF Model*. Vol. 20, nook 4. Denver: Graduate School of International Studies, University of Denver.

Lloyd, John. 1993. Moscow reformer criticises US stance. *Financial Times*, 24 December, 2.

Locke, Mary. 2000. Funding the IMF: the debate in the US Congress. *Finance and Development* 37 (3): 56–59.

Lofchie, Michael. 1994. The new political economy of Africa. In *Political development and the new realism in sub-Saharan Africa*, ed. David E. Apter and Carl G. Rosberg, 145–83. Charlottesville: University Press of Virginia.

Lohmann, Susanne, and Sharyn O'Halloran. 1994. Divided government and U.S. trade policy: Theory and evidence. *International Organization* 48 (4): 595–632.

Lopez Gallo, M. 1989. *El elegido*. Mexico: Ediciones el Caballito.

Lopez Portillo, J. 1988. *Mis Tiempos*. Mexico City: Fernandez Editores.

——. 1995. Economic thought and economic policy-making in contemporary Mexico: International and domestic components. Submitted for D.Phil, Oxford University.

Loser, Claudio, and Eliot Kalter. 1992. *Mexico: The strategy to achieve sustained economic growth*. Washington, DC: IMF.

Loxley, John. 1986. Alternative approaches to stabilization in Africa. Papers presented at a symposium held in Nairobi, Kenya. 13–15 May. In *Africa and the International Monetary Fund*, ed. Gerald Helleiner, 117–47. Washington, DC: IMF.

——. 1990. Structural adjustment in Africa: Reflections on Ghana and Zambia. *Review of African Political Economy* 17 (47): 8–28.

Lustig, N. 1992. *Mexico: The remaking of an economy*. Washington, DC: Brookings Institution.

——. 1995. *The Mexican peso crisis: The foreseeable and the surprise*. Washington, DC: Brookings Institution.

Lyle, Robert. 1998. Transition nations active in IMF loans. 6 August 1998: Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline.

Machinea, Jose Luis. 1990. *Stabilization under Alfonsin's Government: a frustrated attempt*. Documento CEDES/42 Buenos Aires: Centro de Estudious de Estado y Sociedad.

MacIntyre, Andrew. 1989. Corporatism, control, and political change in the "new order" Indonesia. In *Observing political change in Asia*, ed. R. J. May and W. J. O'Malley. Bathurst, UK: Crawford House Press.

——. 1993. The politics of finance in Indonesia. In *The politics of finance in developing countries*, ed. Stephan Haggard, Chung Lee, and Sylvia Maxfield, 123–64. Ithaca: Cornell University Press.

Mahieu, Géraldine, Dirk Ooms, and Stéphane Rottier. 2003. *EU representation and the governance of the International Monetary Fund*. Brussels: European Commission.

Mahoney, James. 2000. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 29: 507–48.
Mallaby, Sebastian. 2004a. NGOs: Fighting poverty, hurting the poor. *Foreign Policy* 144 (September/October): 50ff.
——. 2005. *The World's Banker: A story of failed states, financial crises, and the wealth and poverty of nations.* New Haven: Yale University Press.
March, James G., and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics.* New York: Free Press.
Mares, David. 1985. Explaining choice of development strategies: Suggestions from Mexico, 1970–1982. *International Organization* 39 (4): 667–97.
Margolin, Ruslan. 2000. The Russian financial crisis: From craze to crash. *The Stern Journal* (Spring): 9–17.
Martin, Lisa. 1999. The political economy of international cooperation. In *Global public goods: International cooperation in the 21st century,* ed. Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, 51–64. New York: UNDP.
——. 2000. Agency and delegation in IMF conditionality. Manuscript prepared for workshop on Political Economy of International Finance, Harvard University. October.
Martin, Lisa, and Beth Simmons. 1998. Theories and empirical studies of international institutions. *International Organization* 52 (4): 729–57.
Martinez, G., and G. Farber. 1994. *Desregulacion economica (1989–1993).* Mexico City: Fondo de Cultura Economica.
Mason, Edward, and Robert Asher. 1973. *The World Bank since Bretton Woods.* Washington, DC: Brookings Institution.
Matecki, B. E. 1956. Establishment of the international finance corporation: A case study. *International Organization* 10: 261–75.
Maxfield, Sylvia. 1990. *Governing capital: International finance and Mexican politics.* Ithaca: Cornell University Press.
Mbaka, J., and C. Paul. 1989. Political instability in Africa: A rent-seeking approach. *Public Choice* 63: 63–72.
Mbodji, Mohamed. 1991. The politics of independence: 1960–86. In *The political economy of Senegal under structural adjustment,* ed. Christopher Delgado and Sidi Jammeh. New York: Praeger.
McDonald, David A., and Eunice Njeri Sahle, eds. 2002. *The legacies of Julius Nyerere: Influences on development, discourse, and practice in Africa.* Trenton, NJ: Africa World Press.
McDonald, Keith. 1995. *The sociology of the professions.* London: Sage.
McFaul, Michael. 1995. *Privatization, conversion and enterprise reform in Russia.* Boulder, Colorado: Westview Press.
——. 1999. Lessons from Russia's protracted transition from communist rule. *Political Science Quarterly* 114 (1): 103–30.
——. 2001. *Russia's unfinished revolution: Political change from Gorbachev to Putin.* Ithaca: Cornell University Press.
McKenzie, David. 2002. An econometric analysis of IBRD creditworthiness. Policy Research Working Paper WPS2822. Washington, DC. World Bank.
Mearsheimer, John J. 1995. The false promise of international institutions. *International Security* 19: 5–49.
Medhora, Rohinton. 1992. The West African monetary union: Institutional arrangements and the link with France. *Canadian Journal of Development Studies* 13 (2): 151–80.
——. 2000. *Dollarization in the Americas: Lessons from the Franc zone?* Ottawa: International Development Research Center.
Meltzer Commission. 2000. *International Financial Institution Advisory Commission Final Report.* March. Washington, DC. At http://www.eldis.org/static/DOC7563.htm.
Mendelson, Sarah. 2001. Democracy assistance and political transition in Russia. *International Security* 25 (4): 68–106.
Meyer, John, and John Boli. 1997. World society and the nation-state. *American Journal of Sociology* 103 (1): 144–81.
Meyer, John, and B. Rowan. 1977. Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology* 83, 340–63.
Migdal, Joel. 1988. *Strong societies and weak states: State-society relations and state capabilities in the third world.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Mikesell, Raymond. 1994. *The Bretton Woods debates: A memoir.* Princeton, NJ: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.

Miller-Adams, Michelle. 1997. *The World Bank in the 1990s: Understanding institutional change.* New York: Columbia University Press.
Millennium Challenge Corporation. 2004. Financial Statements. Washington, DC: Millennium Challenge Corporation.
Milner, Helen, and Robert Keohane. 1996. *Internationalization and domestic politics.* Cambridge: Cambridge University Press.
Milward, Alan. 1984. *The reconstruction of Western Europe 1945–51.* London: Methuen.
Ministry of Finance, Mexico. 1999. *Mexico: Challenges and opportunities at the turn of the century.* Mexico City: Ministry of Finance. At www.shcp.gob.mx/english/docs/991007.html.
Mistry, Percy. 1994. Exchange-rate adjustment: A review of developing countries' experience. In *Negotiating structural adjustment in Africa,* ed. Willem Van der Geest, 115–36. New York: UNDP and Heinemann.
Mody, Ashoka, and Diego Saravia. 2003. Catalyzing capital flows: Do IMF-supported programs work as commitment devices? IMF Working Papers Working Paper No. 03/100. Washington, DC: IMF.
Mohammed, Aziz Ali. 2003. Burden-sharing at the IMF. G-24 Working Papers. Washington, DC: G24.
Morales, E., and C. Ruiz. 1989. *Crecimiento, equidad y financiamiento externo.* Mexico City: Fondo de Cultura Economica.
Moravcsik, Andrew. 1998. *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht.* Ithaca: Cornell University Press.
Morris, Stephen. 1995a. *Political reformism in Mexico: An overview of contemporary Mexican politics.* Boulder, CO: Lynne Rienner.
——. 1995b. The struggle of the PRD in Mexico. SECOLAS Annals 26: 26–41.
Morrow, James. 1994. Modeling the forms of international cooperation: Distribution versus information. *International Organization* 48 (3): 387–424.
Morvant, Penny. 1996. Yeltsin pledges to fight poverty. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline. 2 January 1996.
Mosley, Layna. 2000. Room to move: International financial markets and national welfare states. *International Organization* 54 (4).
Munter, Pyivi. 2003. Russia pays off more Paris Club debt. *Financial Times,* August 21.
Mussa, Michael. 2002. *Argentina and the Fund: From triumph to tragedy.* Washington, DC: Institute for International Economics.
Myerson, Roger. 1994. Analysis of democratic institutions: Structure, conduct, and performance. Evanston, IL.: Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, Northwestern University.
Naim, Moises. 1993. *Paper tigers and minotaurs: The politics of Venezuela's economic reforms.* Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
——. 1995. *Latin America's journey to the market: From macroeconomic shocks to institutional therapy.* San Francisco: International Center for Economic Growth.
Ndiaye, Abdourahmane. 2003. Foreign debt, structural adjustment programs, and poverty in Senegal. ATTAC. At http://attac.org/fra/list/doc/ndiayeen.htm.
Nelson, Joan, Jacek Kochanowicz, Kalman Mizsei, and Oscar Munoz. 1994. *Intricate links: Democratization and market reforms in Latin America and Eastern Europe.* Washington, DC: Overseas Development Council.
Nelson, Paul. 1995. *The World Bank and nongovernmental organizations: The limits of apolitical development.* London: Macmillan.
Nesirky, Martin. Russia wants IMF cash, faces Oct 7 protests. Reuters. 5 October 1998.
New York Times. 1992. News summary: Russia to seek debt extension. 5 July, A1.
Nezavisimaya Gazeta. 1997. *Current Digest of the Post-Soviet Press* 51 (8).
Nicita, Alessandro. 2004. Who benefited from trade liberalization in Mexico? Measuring the effects on household welfare. World Bank Policy Research Working Paper 3265. April. Washington, DC: World Bank.
Oxford Analytica. 2001. Russia: New industrial groups keep competitors at bay. *Oxford Analytica Brief* 4 September 2001. Oxford: Oxford Analytica.
Odling-Smee, John, and Gonzalo Pastor. 2002. The IMF and the ruble area, 1991–93. *Comparative Economic Studies* 44 (4): 3–30.
O'Donnell, Guillermo. 1985. External debt: Why don't our governments do the obvious? *CEPAL Review* 27: 27–34.
——. 1987. Brazil: What future for debtors' cartels. *Third World Quarterly* 9 (4): 1157–66.
Ogata, Sadako. 1989. Shifting power relations in multilateral development banks. *Journal of International Studies* 22.

Olson, Mancur. 1982. The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities. New Haven: Yale University Press.
Operations Evaluation Department, World Bank (OED). 1999. Indonesia: Country assistance note. 29 March. Washington, DC: World Bank.
——. 2001. *Mexico country assistance evaluation.* 28 June. Washington, DC: World Bank.
——. 2002. *Assisting Russia's transition: An unprecedented challenge.* Washington, DC: World Bank.
——. 2003. *Towards country-led partnership.* Washington, DC: World Bank.
Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), World Bank, IMF, and EBRD. 1991. *A study of the Soviet economy.* Paris: OECD.
OECD/DAC. 2004. *Results of the OECD-DAC survey on harmonisation and alignment.* 16 December. Paris: OECD Development Cooperation Directorate. At www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_15577209_1_1_1_1_1,00.html.
——. 2005. Paris declaration on aid effectiveness: ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability. High Level Forum. 2 March. Paris: OECD/DAC.
OECD and Catherine Gwin. 2002. *IDA's partnership for poverty reduction: An independent evaluation of fiscal years 1994–2000.* Washington, DC: OED, World Bank.
Ortiz, Guillermo. 1994. *La reforma financiera y la desincorporacion bancaria.* Mexico City: Fondo de Cultura Economica.
Ostrom, Elinor, Clark Gibson, Sujai Shivakumar, and Krister Andersson. 2001. *Aid, incentives, and sustainability: An institutional analysis of development cooperation.* 11 December. SIDA Studies in Evaluation. Gothenburg, Sweden: SIDA.
OXFAM. 1996. Multilateral debt: The human costs. Oxfam Position Paper. February. Oxford: Oxfam.
Paarlberg, Robert. 1985. *Food trade and foreign policy: India, the Soviet Union, and the United States.* Ithaca: Cornell University Press.
Park, Daekeun and Changyong Rhee. 1998. Currency crisis in Korea: Could it have been avoided? Working Paper. Seoul: Seoul National University.
Parrish, Scott. 1996. Yeltsin pledges to stay the course. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline. 2 January 1996.
Parsons, Craig. 2002. Showing ideas as causes: The origins of the European Union. *International Organization* 56 (1): 47–84.
Pastor, Manuel, and Carol Wise. 1994. The origins and sustainability of Mexico free-trade policy. *International Organization* 48 (3): 459–89.
——. 2001. From poster child to basket case. *Foreign Affairs* (November/December).
Patel, I. G. 1968. *Foreign Aid.* Bombay: Institute of Public Enterprise.
Pauly, Louis. 1997. *Who elected the bankers: Surveillance and control in the world economy.* Ithaca: Cornell University Press.
Penrose, Ernest Francis. 1953. *Economic planning for the peace.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Peters, Gretche. 2002. In Mexico, war between Fox and congress escalates. *Christian Science Monitor,* 16 April, 7.
Philip, George. 2002. The presidency, the parties, and democratization in Mexico. *Democratization* 9 (3): 131–48.
——. 2003. Ideas and policy transfer: The Mexican civil service reform change of bureaucracy. *Future Governance* 13.
Piciotto, Robert, and Rachel Weaving. 1994. A new project cycle for the World Bank? *Finance and Development* 31 (42): 42–44.
Polak, J. J. 1957. Monetary analysis of income formation and payments problems. *IMF Staff Papers.* November. Vol. 6, 1–50.
——. 1997. The IMF monetary model: A hardy perennial. *Finance and Development* 34 (4): 16–19.
Polak, J. J., and Research Department. 1997. The IMF monetary model at forty. 1 April. Washington, DC: IMF.
Polak, J. J., and W. H. White. 1955. The effect of income expansion on the quantity of money. *IMF Staff Papers.* Vol. 4 (August). Washington, DC: IMF.
Pollard, Robert A. 1985. *Economic security and the origins of the cold war, 1945–1950.* New York: Columbia University Press.
Portfolio Management Task Force (Wapenhans Report). 1992. *Effective implementation: Key to development impact.* October. Washington, DC: World Bank.
Prasad, Eswar, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei, and M. Ayhan Kose. 2003. *Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence.* Washington, DC: IMF.
Pravda. 2003. Russian bank disappears without settling with creditors. 21 January.

Presupuesto, Secretaria de Programacion y. 1987. *Antologia de la Planeacion en Mexico 1917–1985*. Vol. 9. Mexico City: CFE.
PriceWaterhouseCoopers. 1999. Auditors' report by the independent audit firm PricewaterhouseCoopers on the accuracy of financial reports of the central bank of the Russian federation for the year ended December 31, 1999. Moscow: PricewaterhouseCoopers Audit (ZAO PwK Audit).
Prowse, Michael. 1991. IMF creates section to deal with the former USSR. *Financial Times*, 14 December, 2.
Przeworski, A., and F. Limongi. 1993. Political regimes and economic growth. *Journal of Economic Perspectives* 7 (3): 51–69.
Przeworski, A., and J. R. Vreeland. 2000. The effect of IMF programs on economic growth. *Journal of Development Economics* 62 (2): 385–421.
Putnam, Robert. 1988. Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization* 42 (3): 427–60.
Radelet, Steve, and Jeffrey Sachs. 1998. The East Asian financial crisis: Diagnosis, remedies, prospects. *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–90.
RFE/RL. 1997a. Luzhkov says dependence on IMF is "national disgrace." Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline. 30 December 1997.
——. 1997b. Russia not to borrow from IMF after 1999. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline. 18 September 1997.
——. 1997c. Newsline. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline.
——. 1998a. Yeltsin uses phone diplomacy to secure loan. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline, 13 July 1998.
——. 1998b. Mixed reaction to bailout agreement. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline, 15 July 1998.
——. 1998c. Newspapers concerned about IMF's influence. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline. 30 April 1998.
——. 2002. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline 2 (4).
Ramcharan, Rodney. 2002. How does conditional aid (not) work. IMF Working Paper WP/02/183. Washington, DC: IMF.
Ramirez, Carlos. 1982. Tllo Macias, Avance desde la Nacionalizacion; Silva Herzog, Marcha Atras. *Proceso* 306 (8).
Ramirez, Miguel D. 1989. *Mexico's economic crisis: Its origins and consequences*. New York: Praeger.
Ramos, Alejandro, José Martínez, and Carlos Ramírez 1987. *Salinas de Gortari: candidato de la crisis*. Mexico: Plaza y Valdes.
Rapkin, David, and Jonathan Strand. 1996. U.S.-Japan leadership sharing in the IMF and the World Bank. Paper presented at ISA Conference, San Diego. 16–20 April.
Reddaway, Peter. 1994. Prepared statement to the hearing before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States Senate. Impact of IMF/World Bank policies toward Russia and the Russian economy. 8 February. S.HRG.103–508, 76–78.
Remmer, Karen L. 1984. *Party competition in Argentina and Chile*. Lincoln: University of Nebraska Press.
——. 1986. The politics of economic stabilisation: IMF standby programs in Latin America, 1954–1984. *Comparative Politics* 19 (1): 1–24.
——. 1990. Democracy and economic crisis: The Latin American experience. *World Politics* 42: 315–35.
Renzio, Paolo de. 2004. *Incentives for harmonisation in aid agencies: A report to the DAC task team on harmonisation and alignment*. London: Overseas Development Institute.
Rieffel, Alexis. 1985. *The role of the Paris Club in managing debt problems*. Essays in International Finance 161. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Riegle, Donald. 1994. Introductory remarks by chairman to the hearing before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States Senate. Impact of IMF/World Bank policies toward Russia and the Russian economy. 8 February 1994. S.HRG.103–508.
Righter, Rosemary. 1995. *Utopia lost: The United Nations and the world order*. London: The Century Foundation.
Rivlin, Benjamin. 1996. UN reform from the standpoint of the United States. UN University Lectures 11. Tokyo: The United Nations University.
Robinson, Derek. 1990. *Civil service pay in Africa*. Geneva: International Labour Office.
Rodrik, Dani. 1995. Why is there multilateral lending? NBER Working Papers 5160. Washington, DC: National Bureau of Economic Research.
——. 1996. Understanding economic policy reform. *Journal of Economic Literature*, 34 (March): 9–41.
Rogoff, Kenneth. 2002. Rethinking capital controls: When should we keep an open mind? *Finance and Development* 39.

Rogozinski, J. 1993. *La privatizacion de empresas paraestatales.* Mexico City: Fondo de Cultura Economica.
Roubini, Nouriel. 1991. Economic and political determinants of budget deficits in developing countries. *Journal of International Money and Finance* 10 (1): 49–72.
Rowlands, Dane. 2001. The response of other lenders to the IMF. *Review of International Economics* 9 (3): 531–46.
Rudland, Peter. 1996. Replacement for Chubais named. Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline. 26 January 1996.
Ruggie, John Gerard. 1982. International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization* 36 (2).
——. 1998. What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. *International Organization* 52 (4): 855–85.
Russian Economic Trends. 1992. 1 (1).
Rustomjee, Cyrus. 2005. Improving southern voice on the IMF board: Quo vadis shareholders? In *Accountability of the International Monetary Fund,* ed. Barry Carin and Angela Wood. Aldershot: Ashgate and IDRC, 2005.
Rutland, Peter. 1996. The IMF: Savior or Sinner? OMRI Analytical Brief 10.
Ruttan, Vernon. 1996. *United States development assistance policy: The domestic politics of foreign economic aid.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Sachs, Jeffrey. 1986. Managing the LDC debt crisis. Brookings Papers on Economic Activity 2. Washington, DC: Brookings Institution, 397–431.
——. 1989. The debt overhang of developing countries. In *Debt, stabilization, and development: Essays in memory of Carlos Diaz-Alejandro,* ed. Ronald Findlay, Guillermo Calvo, Pentti Kouri, and Jorge Brage de Macedo. Oxford. Blackwell Publishers.
——. 1991. Goodwill is not enough. *Economist.* 21 December.
——. 1992. The grand bargain. In *The post-Soviet economy: Soviet and western perspectives*, ed. Anders Aslund. London: Pinter Publishers.
——. 1994. Prepared statement to the hearing before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States Senate. Impact of IMF/World Bank policies toward Russia and the Russian economy. 8 February. S.HRG.103–508, 74–75.
——. 1995. Why Russia has failed to stabilize. In *Russian economic reform at risk,* ed. Anders Aslund. London: Pinter Publishers.
——. 1998. Creditor panics: Causes and remedies. Prepared for Caro Institute. 22 October. At www.cato.org/events/monconf16/sachs.pdf.
Sachs, Jeffrey, and Harry Huizinga. 1987. U.S. commercial banks and the developing country debt crisis. Brookings Papers on Economic Activity 2. Washington, DC: Brookings Institution.
Sachs, Jeffrey, and David Lipton. 1993. Remaining steps to a market-based monetary system. In *Changing the economic system in Russia,* ed. Anders Aslund and Richard Layard. New York: St Martin's Press.
Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell, and Andres Velasco. 1995. The real story. *International Economy* (March/April).
Sachs, J., A. Tornell, and A. Velasco. 1995. The collapse of the Mexican peso: What have we learned? NBER Working Paper 5142.
Sahn, David, ed. 1994. *Adjusting to policy failure in African economies.* Ithaca: Cornell University Press.
Salinas de Gortari, C. 1989. *The Mexico we want by 1994.* Mexico City: Presidency of Mexico.
Sanford, Jonathan. 1988. U.S. policy toward the multilateral development banks: The role of congress. *George Washington Journal of International Law and Economics* 22: 1–115.
——. 1999. IMF and World Bank: US contributions and agency budgets. CRS Research Reports for Congress. 9 December. Washington, DC: Congressional Research Service.
Sanger, David E. 1998. Finance ministers agree to explore Clinton IMF plan. *New York Times,* 4 October, A1.
Santaella, J. A. 1996. Stylized facts before IMF-supported adjustment. *IMF Staff Papers* 43, 502–44.
Schloss, Henri H. 1958. *The bank for international settlements.* Amsterdam: North-Holland Publishing Co.
Scholte, Jan Aart. 2001. Civil society voices and the international monetary fund. Mimeo. Warwick: Centre for the Study of Globalization and Regionalization.
Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). 1987. *National plan for industrial development.* Mexico City: SPP.
Serieux, John. 2001. Debt of the poorest countries: Anatomy of a crisis kept on hold. *Canadian Journal of Development Studies* 22 (2): 305–42.

Shadlen, Kenneth. 1999. Continuity amid change: Democratisation, party strategies, and economic policy making in Mexico. *Government and Opposition* 34 (3): 397–419.
Sherk, Donald. 1994. Emerging markets and the multilateral development banks. *Columbia Journal of World Business* 29 (2): 44–52.
Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
Silva, E. 1993. Capitalist coalitions, the state, and neoliberal economic restructuring in Chile, 1973–1988. *World Politics* 45: 526–29.
——. 1996. From dictatorship to democracy: The business-state nexus in Chile's economic transformation, 1975–1994. *Comparative Politics* 28 (April): 229–320.
Silva Herzog, Jesús. 1993. México hoy, en el Nuevo entorno internacional. *Revista Mexicana de Politica Exterior* 38 (Spring 1993).
Sirowy, L., and A. Inkles. 1990. The effects of democracy on economic growth and inequality—a review. *Studies in Comparative International Development* 25 (1): 126–57.
Skidelsky, Robert, and Pavel Erochkine. 2003. *Russia's choices: The Duma elections and after.* London: Centre for Global Studies.
Soesastro, M. Hadi. 1989. The political economy of deregulation in Indonesia. *Asian Survey* 29 (9): 853–69.
Solís, L. 1970. *La realidad economica Mexicana: Retrovision y panorama.* Mexico: Editorial Siglo XXI.
Solomon, Robert. 1977. *The international monetary system, 1945–1976: An insider's view.* New York: Harper & Row.
——. 1982. *The International monetary system, 1945–1981.* New York: Harper and Row.
Southard, Frank. 1979. The evolution of the International Monetary Fund. Essays in International Finance 135. Princeton, NJ: International Finance Section, Dept of Economics, Princeton University.
Spaventa, Luigi. 1983. Two letters of intent: External crises and stabilisation policy, Italy 1973–77. In *IMF conditionality*, ed. John Williamson, 441–73. Washington, DC: Institute for International Economics.
Stallings, B. 1992. International influence on economic policy: Debt, stabilization, and structural reform. In *The politics of economic adjustment,* ed. S. Kaufman and R. Haggard. Princeton, NJ: Princeton University Press.
——, ed. 1995. *Global change, regional response: The new international context of development.* Cambridge: Cambridge University Press.
Steinmo, Sven. 1989. Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain. *World Politics* 41 (4): 500–535.
Stern, Nicholas, with Francisco Ferreira. 1997. The World Bank as "intellectual actor." Vol. 1 of *The World Bank: Its first half century*, ed. Devesh Kapur, John Lewis, and Richard Webb. Washington, DC: Brookings Institution.
Stewart, Frances. 1994. Are adjustment policies in Africa consistent with long-run development needs? In *Negotiating structural adjustment in Africa,* ed. Willem Van der Geest, 99–114. New York: UNDP and Heinemann.
——. 1995. *Adjustment and poverty: Options and choices.* London: Routledge.
Stiglitz, Joseph. 1999. Whither reform: Ten years of the transition. Keynote address of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, DC: World Bank.
——. 2000. The insider: What I learned at the world economic crisis. *New Republic* (April): 56.
——. 2002. *Globalization and its discontents.* New York: W. W. Norton.
Stinchcombe, Arthur. 1998. *Constructing social theories.* New York: Harcourt Brace and World.
Stone, Diane. 2002. *Banking on knowledge: The genesis of the global development network.* London: Routledge.
Stone, Randall. 2002. *Lending credibility: The International Monetary Fund and the postcommunist transition.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
Story, Dale. 1982. Trade politics in the third world: A case study of the Mexican GATT decision. *International Organization* 36 (4): 767–94.
Strand, Jonathan and David Rapkin. 2005. Voting power implications of a double majority voting procedure in the IMF's Executive Board. In *Reforming the governance of the IMF and World Bank,* ed. Ariel Buira, 235–50. London: Anthem Press.
Strange, Susan. 1974. The IMF. In *The anatomy of influence: decision making in international organization,* ed. Robert W. Cox and Harold K. Jacobson. New Haven: Yale University Press.
Summers, Lawrence. 1999. The right kind of IMF for a stable global financial system. 14 December. London: London Business School.

Sutton, Mary. 1982. Indonesia 1966–70: economic management and the role of the IMF. Working Paper 8. London: Overseas Development Institute.
Szymczak, P. 1992. International trade and investment liberalization: Mexico's experience and prospects. In *Mexico: The strategy to achieve sustained economic growth*, ed. C. Loser and E. Kalter. Washington, DC: IMF.
Tavernier, Yves. 2001. Les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque Mondiale. *Assemblée Nationale Rapport d'Information No. 3478.* 19 December. Paris: Assemblée Nationale, Onzième Législature.
Taylor, John. 2002. Sovereign debt restructuring: A US perspective. Sovereign debt workouts: Hopes and hazards? Institute for International Economics, Office of Public Affairs, Department of the Treasury. Washington, DC. At http://www.ustreas.gov/press/releases/po2056.htm.
Tew, Brian. 1970. *International monetary cooperation, 1945–70.* London: Hutchinson.
t'Haart, Paul. 1990. *Groupthink in government: A study of small groups and policy failure.* Baltimore: John Hopkins University Press.
Thacker, Strom. 1999. The high politics of IMF lending. *World Politics* 52 (1): 38–75.
Thapar, Raj. 1991. *All those years.* New Delhi: Seminar Publications.
Treisman, Daniel. 1999. *After the deluge: Regional crises and political consolidation in Russia.* Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
Tsebelis, George. 1995. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarianism, multicameralism, and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25: 289–325.
Tucker, Robert. 1977. *The inequality of nations.* New York: Basic Books.
Tumusiime-Mutebile, Emmanuel. 2002. New scenarios for future debt-relief and financing for low income countries. Briefing document prepared for Working Group on Global Financial Governance. Available at http://users.ox.ac.uk/~ntwoods/wg3%202002%20mtg3%20Report.pdf.
Tussie, Diana. 1995. *The Inter-American Development Bank.* London: Lynne Rienner.
Tussie, D., and M. Botzman. 1990. Sweet entanglement: Argentina and the World Bank 1985–89. *Development Policy Review* 8: 393–409.
Uchitelle, Louis. 1992. IMF and Russia reach accord on loan aid and spending limits. *New York Times,* 6 July, A1.
Uganda Economic Study Team. 1987. Advisers appointed June–July 1986, to advise on short and medium term economic policy in Uganda. Ottawa: International Development Research Center.
Ugwumba, Chidozie. 2002. Freeloading bankers: How the global economy's rule makers thrive on subsidies from an impoverished and disenfranchised city. Washington, DC. 50 Years is Enough—US Network for Global Economic Justice at http://www.50years.org/action/s28/report.html.
UNICEF. 1986. *State of the world's children.* United Nations Children's Fund. New York: Oxford University Press.
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 1988. Eleventh general reporr on the implementation of the generalized system of preferences. February. Geneva: UNCTAD.
U.S. House of Representatives. Committee on Banking, Finance and Urban Affairs. 1985a. Hearing before the Subcommittee on International Development Institutions and Finance. External debt in the developing world. 27 June. 99th Congress, first session, Serial Number 99–25.
——. Committee on Banking, Finance and Urban Affairs. 1985b. Hearing before the Subcommittee on International Development Institutions and Finance. Role of multilateral development institutions in global economy. 27 June. 99th Congress, first session, Serial Number 99–29.
——. Committee on Banking, Finance and Urban Affairs. 1985c. Hearing on U.S. proposals on international debt crisis. 22 October. 99th Congress, first session, Serial Number 99–39.
——. Committee on Banking, Finance and Urban Affairs. 1989. Hearing before the Subcommittee on International Development Finance, Trade and Monetary Policy. Impact of accounting and regulatory procedures on the third world debt problem. 27 June. 101st Congress, Serial Number 101–39.
——. 2000. Russia's road to corruption: How the Clinton administration exported government instead of free enterprise and failed the Russian people. September. 106th Congress. Washington, DC: U.S. House of Representatives. At http://www.fas.org/news/russia/2000/russia/partoo–cover.htm.
U.S. State Department. 1994. *1993 country reports on economic practices and trade: Russia economic policy and trade practices.* February. Washington, DC: U.S. State Deparment.
U.S. Statutes at Large. No. 373, tit. 5, sec. 511(b).
U.S. Treasury. 1998a. Rubin welcomes debt relief for Bolivia. RR-2699. 23 September. Washington, DC: US Treasury.
——. 1998b. Rubin welcomes debt relief for Uganda. RR-2358. 8 April. Washington, DC: US Treasury.
——. 2002. Thoughts on the global economy. Speech by Kenneth Dam (deputy U.S. treasury secretary)

to the World Affairs Council of Washington, DC. 25 January. Washington, DC: US Treasury Press Release PO-948.

Valente, Marcela. 2002. Argentina: Economy minister abandons a sinking ship. Inter-Press Service.

Van der Hoeven, Rolph, and Fred Van der Kraaij. 1994. Structural adjustment and beyond in sub-Saharan Africa. The Hague: Ministry of Foreign Affairs (DGIS).

Van de Walle, Nicolas. 1989. Privatization in developing countries: A review of the issues. *World Development* 17 (5): 601–16.

——. 2001. *African economies and the politics of permanent crisis, 1979–1999*. Cambridge: Cambridge University Press.

Van Dormael, Armand. 1978. *Bretton Woods: Birth of a monetary system*. New York: Holmes and Meier.

Van Houtven L. 2002. Governance of the IMF: Decisionmaking, institutional oversight, transparency, and accountability. *IMF Pamphlet Series No. 53*, International Monetary Fund.

Varshney, A. 1989. Ideas, interest, and institutions in policy change—transformation of India's agricultural strategy in the mid-1960s. *Policy Sciences* 22 (3–4): 289–323.

Vassiliev, Dmitri Glinski. 2000. The essence of Putinism: The strengthening of the privatized state. November. Program on New Approaches to Russian Security Policy Memo Series 147.

Vaubel, Roland. 1986. A public choice approach to international organisation. *Public Choice* 51: 39–57.

Veit, Lawrence. 1976. *India's second revolution: The dimensions of development*. New York: McGraw-Hill for the Council on Foreign Relations.

Viera da Cunha, Paulo, and Maria Valeria Junho Pena. 1998. The limits and merits of participation. World Bank Working Paper Series. At http:/econ.worldbank.org/docs/594.pdf.

Vreeland, James Raymond. 1999. *The IMF: Lender of last resort or scapegoat?* New Haven, CT: Yale University Press.

——. 2000. The institutional determinants of IMF Programs. Delivered at the Leitner Work-In-Progress Seminar, Yale University.

Wade, Robert Hunter. 1996. Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: The East Asian miracle in political perspective. *New Left Review* 217 (May–June): 3–36.

——. 1997. Greening the Bank: The struggle over the environment, 1970–1995. Vol. 2 of *The World Bank: Its first half century*, ed. Devesh Kapur, John Lewis, and Richard Webb. 611–734. Washington, DC: Brookings Institution.

——. 2000. A defeat for development and multilateralism: the World Bank has been unfairly criticised over the Qinghai Resettlement Project. *Financial Times*, 4 July.

——. 2001. The U.S. role in the malaise at the World Bank: Get up Gulliver! G-24 paper. At http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/WadeG24.pdf.

Wallis, Darren. 2001. The Mexican presidential election and congressional elections of 2000 and democratic transition. *Bulletin of Latin American Research* 20 (3): 304–23.

Wall Street Journal. 26 September 1988.

Walter, Andrew. 1993. *World power, world money: The role of hegemony and international monetary order*. London: Harvester Wheatsheaf.

Waterbury, John. 1999. The long gestation and brief triumph of import-substituting industrialization. *World Development* 27 (2): 323–41.

Watson, Maxwell, Russell Kincaid, Caroline Atkinson, Eliot Kalter, and David Folkerts-Landau. 1986. *International capital markets: Developments and prospects*. Washington, DC: IMF.

Wedel, Janine. 1998. *Collision and collusion: The strange case of western aid to Eastern Europe, 1989–1998*. New York: St. Martin's Press.

Wegner, Daniel M., and Robin R. Vallacher. 1980. *The self in social psychology*. New York: Oxford University Press.

Weir, Margaret. 1989. Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. In *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*, ed. Peter Hall. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Weisbrot, Mark. 1998. Testimony to the General Oversight and Investigations Subcommittee, House of Representatives Committee on Banking and Financial Services. 10 September. At http://www.house.gov/banking/91098ppp.htm.

Whitehead, Laurence. 1989. Latin American debt: An international bargaining perspective. *Review of International Studies* 15: 231–49.

Whitlock, Eric. 1993. US urges IMF to provide Russia more aid. Radio Free Europe/Radio Liberty. No. 60. 29 March 1993.

Wiehen, Michael. 1999. Transparency and corruption of building large dams. Paper prepared for World Commission on Dams. Berlin: Transparency International.

Williams, John. 1947. *Postwar monetary plans, and other essays.* New York: Knopf.
Williamson, John. 1988. *Voluntary approaches to debt relief.* Washington, DC: IIE.
——. 1990. *Latin American adjustment: How much has happened.* Washington, DC: Institute for International Economics.
——. 1994. *The political economy of policy reform.* Washington, DC: Institute for International Economics.
——. 2002. Is Brazil next? International Policy Briefs PB02-7 (August). Washington, D.C.: Institute for International Economics.
Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it.* New York: Basic Books.
Wimmer, Andreas, with Indra de Soysa and Christian Wagner. 2002. Political science tools for assessing feasibility and sustainability of reforms. 25 September. Washington, DC: Independent Evaluation Office of the IMF.
Woods, Ngaire. 1995. The role of economic ideas in international relations: Beyond rational neglect. *International Studies Quarterly* 39: 161–80.
——. 1998. Governance in international organizations: The case for reform in the Bretton Woods institutions. Vol. 9 of *International monetary and financial issues for the 1990s.* Geneva: UNCTAD/Group of Twenty-Four.
World Bank. 1979. Internal memorandum. Washington, DC: World Bank.
——. 1981. Berg report: Accelerated development in Sub-Saharan Africa. Washington, DC: World Bank.
——. 1982. Annual report. Washington, DC: World Bank.
——. 1989a. *Adjustment lending: An evaluation of ten years of experience.* Washington, DC: World Bank.
——. 1989b. Annual report. Washington, DC: World Bank
——. 1989c. OED report 8041. Washington, DC: World Bank.
——. 1989d. *World debt tables 1988–1989.* 1. Washington, DC: World Bank Publications.
——. 1989e. *Africa's adjustment and growth in the 1980s.* Washington, DC: World Bank.
——. 1989f. *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth.* Washington, DC: World Bank.
——. 1990. *World development report 1990.* Washington, DC: World Bank.
——. 1992. *Structural and sectoral adjustment lending: World Bank experience (1980–1992).* Washington, DC: World Bank (Operations Evaluation Department).
——. 1994. *Adjustment in Africa: Reforms, results and the road ahead.* Washington, DC: World Bank.
——. 1995. The multilateral debt facility for heavily indebted poor countries. Taskforce from Development Economics, Financial Policy, and Resources Mobilisation. Controller, Africa Region. Confinancing and Advisory Services, Legal, and External Affairs. 25 July. Washington, DC: World Bank.
——. 1996a. Report on Mexico for the Executive Board, World Bank. 15 October. SecM96–1053. Washington, DC: World Bank
——. 1996b. Participation sourcebook. Washington, DC: World Bank.
——. 1997a. Annual report. Appendix 13. Washington, DC: World Bank
——. 1997b. Russian Federation—Second Structural Adjustment Loan Project. PID5759. 23 December, 1997. Washington, DC: World Bank
——. 1998a. Global development finance, country tables. Washington, DC: World Bank.
——. 1998b. World development report. Washington, DC: World Bank).
——. 1998c. Annual report. Appendix 13. Washington, DC: World Bank
——. 1998d. World Bank press release. 99/1919/ECA. Washington, DC: World Bank
——. 1999a. Russia: country assistance strategy. Washington, DC: World Bank.
——. 1999b. World Bank prem notes. Washington, DC: World Bank
——. 2000. Annual report. Washington, DC: World Bank.
——. 2001a. Russia coal sector reform. Washington, DC: World Bank. At www.worldbank.org/participation/ghanidoc.htm.
——. 2001b. The comprehensive development framework: overview. Washington, DC: World Bank. At http://www.worldbank.org/cdf/overview.htm.
——. 2001c. *Cost of doing business: Fiduciary and safeguard policies and compliance.* Washington, DC: World Bank.
——. 2001d. *Annual report.* Washington, DC: World Bank.
——. 2002a. *Private sector development strategy: Directions for the World Bank Group.* Washington, DC: World Bank.
——. 2002b. World development report 2002. Washington, DC: World Bank.
——. 2002c. World Bank group work in low-income countries under stress: A task force report. September. Washington, DC: World Bank. At http://www1.worldbank.org/operations/licus/Documents.html.

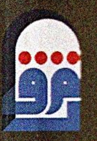
——. 2002d. Annual report on operations evaluation. Washington, DC: World Bank.
——. 2002e. Russian Federation: Country assistance evaluation. Washington, DC: World Bank. At http://www.worldbank.org/oed/russia_cae/.
——. 2003. African development indicators. Washington, DC: World Bank.
——. 2004a. Country information—Senegal. Washington, DC: World Bank. At http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/SENEGALEXTN/0,,menuPK:296308~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:296303,00.html).
——. 2004b. Development Committee communiqué. Washington, DC: World Bank. 2 October. At www.imf.org/external/np/cm/2004/100204a.htm).
——. 2004c. Projects—Mexico. Washington, DC: World Bank. At http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=338429&pagePK=141155&piPK=141124&theSitePK=338397#active. Accessed 10 December 2004.
——. 2004d. *Annual report.* Washington, DC: World Bank.
——. 2004e. *The World Bank operational manual.* At wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf. Washington, D.C.: World Bank.
Yergin, Daniel. 1978. *Shattered peace: The origins of the cold war and the national security state.* London: Deutsch.
Yevstigneyev, Vladimir. 1996. Russia and the credit policy of the IMF and IBRD. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* no. 6.
Yoon, Hwan Shin. 1991. The role of elites in creating capitalist hegemony in post-oil boom Indonesia. Special Issue. *Indonesia* (Journal of the Mario Einaudi Center for International Studies): 127–43.

المؤلفة فى سطور:

نيرى وودز زميلة مثبتة فى كلية جامعة أوكسفورد، ومديرة برنامج الحوكمة الاقتصادية العالمية بجامعة أكسفورد، وهى محررة " الاقتصاد السياسى للعولمة وشرح العلاقات الدولية منذ عام ١٩٤٥، ومحررة مشاركة من محررى "عدم المساواة، والعولمة، والسياسة العالمية".

المترجم فى سطور:

محمد رشدى محمد سالم، من مواليد سنة ١٩٤٠م. تخرج من كلية الآداب قسم اللغة الإنجليزية بجامعة القاهرة عام ١٩٦٠، وعمل مدرسا للغة الإنجليزية فى المدارس الثانوية المصرية ثم فى الكلية الحربية المصرية، وضابط اتصال لضباط الأمم المتحدة العاملين على الجبهة المصرية حتى حرب أكتوبر المجيدة، وأعير للعمل كمدرس لغة إنجليزية فى دولة الكويت من عام سنة ١٩٧٥ حتى عام ١٩٨٠، ثم مدرسا وموجها للغة الإنجليزية بدولة الإمارات العربية إلى أن أحيل للمعاش عام ٢٠٠٠م. حصل على شهادة مترجم قانونى من وزارة العدل فى الإمارات سنة ٢٠٠٠م. مارس مختلف أنواع الترجمة من وإلى اللغة الإنجليزية فى دولة الإمارات منذ عام ١٩٨٥م. وبعد عودته لمصر عام ٢٠٠١، اشترك فى ترجمة الموسوعة التى ألفها الدكتور محاتير محمد، رئيس وزراء ماليزيا السابق فترجم المجلد الخامس منها، وتولى ترجمة كتاب "تعلم الأطفال الصغار" وهو الكتاب رقم ٨٨٤ التابع للمشروع القومى للترجمة بالمجلس الأعلى للثقافة، كما ترجم كتاب "الإسكندرية بين الواقع والخيال" لمكتبة الإسكندرية، وتولى ترجمات ومراجعة ترجمات أخرى للمشروع القومى للترجمة.



قلاع العولمة دراسة بارزة للعلاقات القائمة بين صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، وزبائنهما وتعرض نيرى وودز قصصًا تجريبية وافرة ورؤى تحليلية قوية فى دور ومهمة هاتين المؤسستين وعلاقاتهما، وهذا كتاب لمن لهم عقول مفتوحة بصورة حقيقية حول هذه الموضوعات الأكثر تعقيدًا.

ريتشارد هيجوت Richard Higgott
محرر مشارك فى "الحوكمة الكونية"

لا يوجد كتاب آخر فى هذا القبيل يوفر مثل هذا المدخل الأنيق لعمليات الإقراض الرئيسية فى كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. وتحقق نيرى وودز بوضوح استثنائى ورشاقة وتناسق توازنًا بين التحليل والنقد البناء، وتدمج صورتها عن التطور المعاصر لسياسات وممارسات صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بسلاسة وتناغم مجموعة رائعة من البحوث والتغطية الصحفية.

لويس بولى Louis W. Pauly

مؤلف كتاب "من الذى انتخب المصرفيين؟: المراقبة والتحكم فى عالم الاقتصاد"

تصميم الغلاف: نادية كشك